



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Emilia Kortelainen

# **Hyvien hankintatoimen käytänteiden tunnistaminen ja niiden hyödyntäminen kunnissa**

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimustuloksista

Johtamisen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2021

---

**VAASAN YLIOPISTO****Akateeminen yksikkö****Tekijä:** Emilia Kortelainen**Tutkielman nimi:** Hyvien hankintatoimen käytänteiden tunnistaminen ja niiden hyödyntäminen kunnissa: Systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimustuloksista**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri**Oppiaine:** Sosiaali- ja terveyshallintotiede**Työn ohjaaja:** Pekka Valkama**Valmistumisvuosi:** 2021 **Sivumäärä:** 85

---

**TIIVISTELMÄ:**

Kunnilla on kasvavia paineita tehostaa toimintaa sekä tehdä taloudellisesti kestäviä ratkaisuja. Julkiset hankinnat tunnistetaan yhä useammin kuntien strategiseksi toiminnaksi, koska niiden arvo muodostaa merkittävän osan kuntien taloudesta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on vahvistaa kuntien ymmärrystä siitä, että hankintatoimi on kunnan strategista toimintaa, jolla voidaan vastata kuntiin kohdistuviin paineisiin.

Tutkimuksessa nostetaan esiin kansainvälisistä tutkimustuloksista hyviä hankintakäytänteitä, joita Suomen kunnat voivat hyödyntää kehittäessään hankintatoimeaan strategisempaan suuntaan. Tutkimuksessa tarkastellaan tutkimuskohdetta hankintatoimen hyvien käytänteiden, ulkoistamisen, markkinoiden sekä kilpailuttamisen ja toimittajavalinnan viitekehyksessä sekä sivutaan henkilöstön osaamisvaateita. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys on näennäismarkkinateoria, agenttiteoria ja transaktiokustannusteoria.

Tutkimus on systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimustuloksista. Tutkimusaineisto on haettu kansainvälisistä tietokannoista. Aineistoksi valikoitui 12 Eurooppaan sijoittuvaa artikkelia. Koska hankintatoimen kehitys on ollut muutamien viime vuosien aikana ollut nopeaa varsinkin julkisella sektorilla, pyrittiin aineistoon saamaan uusimpia artikkeleita. Artikkeleille tehtiin kriittinen tarkastelu, jonka jälkeen tutkimustulokset, tulosten arviointi teoreettisesta viitekehyksestä ja johtopäätökset kirjattiin tutkimukseen.

Tutkimuksen tulosten mukaan hyvät hankintatoimen käytänteet liittyvät hankintojen suunnitteluun ja valmisteluun, yhteistyö- ja kumppanuusmalleihin, toimittajien ja sopimusten hallintaan, markkinoiden ohjaamiseen ja henkilöstön osaamiseen. Tutkimuksen tuloksista ilmeni muun muassa käytänteitä, joilla kunnat voivat ohjata markkinoita, pienentää kunnan ja toimittajan väliä tiedon epäsymmetriaa ja hallita sopimuskauden riskejä sekä kuinka transaktiokustannuksia voidaan pyrkiä hallitsemaan.

---

**AVAINSANAT:** julkiset hankinnat, ulkoistaminen, näennäismarkkinat, agenttiteoria, transaktiokustannukset

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Taustaa	6
1.2	Tutkimustehtävä	7
1.3	Tutkimuksen rajaukset	7
2	Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys	9
2.1	Hankintatoimen hyvät käytänteet ja niiden tunnistaminen	9
2.2	Kansainvälisten käytänteiden hyödyntämisen perusteet ja mahdollisuudet Suomessa	12
2.3	Ulkoistaminen	14
2.4	Markkinat	19
2.5	Kilpailuttaminen ja toimittajavalinta	22
3	Tutkimuksen teoreettinen viitekehys	27
3.1	Näennäismarkkinateoria	27
3.2	Päämies-agenttiteoria	28
3.3	Transaktiokustannusteoria	30
4	Tutkimuksen toteutus	34
4.1	Kirjallisuuskatsaus menetelmänä	34
4.2	Aineiston kerääminen ja arviointi	35
4.2.1	Tutkimuskysymyksen asettaminen	35
4.2.2	Kirjallisuuden ja tietokantojen hakeminen	36
4.2.3	Hakutermien valinta	36
4.2.4	Hakutulosten karsiminen käytännön näkökulmasta	37
4.2.5	Hakutulosten karsiminen metodologisesta näkökulmasta	38
4.3	Kirjallisuus katsauksen tekeminen ja aineiston analysoinnin periaatteet	39
5	Tutkimustulokset	42
5.1	Kilpailuttamiseen ja toimittajavalintaan liittyvä tutkimusaineisto	42
5.1.1	Sähköisten hankintojen mahdollisuus	42
5.1.2	Tarjousajan pituus	43

5.1.3	Tarjoushinnan vertailu	45
5.1.4	Analyyttisen hierarkiaproessin hyödyntäminen toimittajavalinnassa	46
5.1.5	Toimittajavalinnan oikeudenmukaisuus	48
5.2	Toimittaja- ja sopimushallintaan liittyvä tutkimusaineisto	50
5.2.1	Pitkäaikaiset toimittajasuhteet	50
5.2.2	Riskinjakosopimukset	52
5.2.3	Kumppanuussopimukset	54
5.2.4	Public-private partnership -hankkeet	56
5.2.5	Standardisoimattomat ja sertifioimattomat tuotteet ja palvelut	58
5.2.6	Innovatiiviset hankinnat	60
5.2.7	Politiikan vaikutus markkinoihin	61
6	Tutkimustulosten arviointi teoreettisesta viitekehyksestä	64
6.1	Tulosten arviointi näennäismarkkinateorian viitekehyksestä	64
6.2	Tulosten arviointi päämies-agenttiteorian viitekehyksestä	65
6.3	Tulosten arviointi transaktiokustannusteorian viitekehyksestä	66
7	Johtopäätökset ja pohdinta	68
7.1	Yhteenveto tuloksista	68
7.2	Päätelmät	69
7.2.1	Hyvien käytänteiden hyödyntämisen perusteet ja esteet	69
7.2.2	Ulkoistaminen ja toimittajahallinta	71
7.2.3	Kilpailuttaminen ja markkinat	72
7.3	Tutkimuksen tulosten merkitys	74
7.4	Tutkimuksen vahvuudet ja heikkoudet	75
7.5	Jatkotutkimustarpeet	76
	Lähteet	77

**Kuviot**

Kuvio 1. Ulkoistamisen neljän C:n -malli (Lundström, 2011, s. 55–56).	15
Kuvio 2. Ulkoistamisen motiivit.	16
Kuvio 3. Toimittajien valintaprosessi yksityisellä sektorilla (ks. Boardman Liu ja muut, 2008, s. 440).	24
Kuvio 4. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus Finkin mallia mukaillen (ks. Salminen, 2011, s. 10–11).	35

**Taulukot**

Taulukko 1. Tutkimukseen mukaan valitut tutkimusartikkelit.	41
---	----

# 1 Johdanto

## 1.1 Taustaa

Yritykset ovat havainneet, että suurin osa niiden menoista syntyy hankinnoista ja toimituksista. Tämän perusteella hankintatoimi on tunnistettu strategisesti merkittäväksi toiminnoksi. (Brandmeier & Rupp, 2010, s. 5; ks. Väänänen, 2017, s. 11.) Myös kunnat ovat heräämässä siihen, että hankintatoimi voi olla kunnalle strategisesti merkittävä toiminto. Kunnilla on kasvavia paineita taloudellisesti kestävien ratkaisujen tekemiseksi. Hoivaa sekä huolenpitoa tarvitsevan väestön määrä kasvaa tulevaisuudessa. Samaan aikaan julkiseen talouteen kohdistuu kiristyksiä. (Pulliainen, Kettunen & Linnosmaa, 2012, s. 109.) Kun julkiselle sektorille asetetut tehokkuusvaatimukset kasvavat, on julkisen sektorin harkittava uudelleen palvelujen järjestämisen mallia tehokkuuden nostamiseksi (Bel & Warner, 2014, s. 52).

Suurin ero yksityisen ja julkisen hankintatoimen välillä on julkiseen sektoriin kohdistuva hankintasääntely (Väänänen, 2017, s. 12). Hankintalaki (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) on perinteisesti ohjannut kuntien kilpailutusprosessia ja hankintatoimen strategisen puolen huomiointi on jäänyt vähemmälle. Kuntien suhtautuminen hankintaan onkin tyypillisesti keskittynyt kilpailutukseen ja kunnat ovat kokeneet, että julkiset hankintamenettelyt ja lainsäädäntö muodostavat julkisten hankintojen keskeisen sisällön, ja esimerkiksi hankintojen strateginen suunnittelu ei ole saanut suurta painoarvoa (Lundström, 2011, s. 150). Tällöin on vaarana, että strategiset päätökset hankintatoimen osalta jäävät operatiivisen suoriutumisen varjoon.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on nostaa esiin kansainvälisistä tutkimustuloksista hyviä hankintatoimen käytänteitä yleisemmällä tasolla. Näitä käytänteitä kunnat voivat hyödyntää vastatessaan kuntatalouden paineisiin unohtamatta poliittisten tavoitteiden edistämistä.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Tässä tutkimuksessa tarkastella hankintatoimeen liittyviä hyviä käytänteitä kansainvälisten tutkimusten tuloksista systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla. Tutkimuksessa selvitetään, millaisia hyviä hankintatoimen käytänteitä aineistosta nousee esiin. Esiin nousseita käytänteitä analysoidaan tutkimuksen teoreettisesta ja käsitteellisestä viitekehystä käsin.

Tutkimuksen tarkoituksena on kasvattaa kuntien ymmärrystä siitä, että hankintatoimi on strategista toimintaa. Lisäksi tutkimustulosten ja hyvien hankintakäytänteiden hyödyntäminen voi edistää julkisen sektorin hankintatoimen osaamisen kasvua. Hyvät hankintakäytänteet voivat näkyä jatkossa strategisella tasolla esimerkiksi siten, että kuntien hankintatoimesta tulee osa kunnan strategiaa sekä hankintatoimen poikkihallinnollisen roolin ja monialaisuuden vahvistumisena. Hankintatoimen käytänteiden avulla kunnilla on mahdollisuus luoda toimittajien kanssa vahvempia yhteistyösuhteita sekä hallita jaetuja resursseja. Lisäksi kuntien hyvien hankintatoimen käytänteiden olisi hyvä näkyä ulkoistamispäätösten arvioinnissa sekä markkinoiden ohjaamisen roolin vahvistumisena.

## 1.3 Tutkimuksen rajaukset

Hankinta on strateginen liiketoiminta-alue, josta on tullut organisaatioissa yhä merkittävämpi ulkoistamisen, globalisaation ja informaatioteknologian myötä (van Weele & van Raaij, 2014, s. 56, 68). Strateginen hankintatoimi on proaktiivista, jolloin keskeistä on toiminnan suunnittelu ja kehittäminen. Hankintatoimeen voidaan katsoa kuuluvaksi strateginen suunnittelu ja markkinointi, kilpailustrategia, innovaatioiden ja osaamisen hallinta sekä sisäisten ja ulkoisten resurssien hallinta (ks. van Weele & van Raaij, 2014, s. 58).

Suomalaisessa julkisen hallinnon keskustelussa on korostunut operationaalinen kilpailuttaminen ja hankintaprosessi hankintalaissa määritellyin vaihein, vaikka tämä on vain yksi rajattu vaihe verrattuna hankinnan suunnitteluun ja sopimuskauteen (ks. Lundström,

2011, s. 74). Tutkimus keskittyy hankintatoimeen kilpailuttamista yleisemmällä tasolla kuten hankintojen ja hankkeiden suunnitteluun, toimittajavalintaan, sopimus- ja toimitajahallintaan sekä markkinoiden ohjaamiseen. Hankintatoimi käsitetään tutkimuksessa näin ollen laajemmassa muodossa kuin pelkkä hankinta.

Luvussa kaksi ”Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys” avataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä, johon perustuu tutkimuksen käsitteellinen viitekehys. Tutkimusongelman ymmärtämisen vuoksi on oleellista, että keskeiset käsitteet määritellään asiayhteydessä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara, 2007, s. 253).

Luvussa kolme ”Tutkimuksen teoreettinen viitekehys” avataan tutkimuksessa käytettyjä hankintatoimen keskeisiä teorioita. Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten muodostavat näennäismarkkinateoria, päämies-agenttiteoria ja transaktiokustannusteoria. Näitä teorioita yhdistää kustannustietoisuus sekä sopimuksellisuus. Kun tutkimuksessa hyödynnetään useaa teoreettista viitekehystä, tutkimukseen saadaan kattavampi näkökulma erilaisista hankintakäytännöistä.

Luvussa neljä ”Tutkimuksen toteutus” kerrotaan, miten tutkimus on toteutettu. Tutkimus on systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimustuloksista, jossa aiheistosta pyritään nostamaan esiin hyviä hankintakäytännöitä strategisella ja operatiivisella tasolla.

Luvussa viisi ”Tutkimustulokset” kerrotaan tutkimuksen tulokset. Luvussa kuusi ”Tutkimustulosten arviointi teoreettisesta viitekehyksestä” analysoidaan tutkimustuloksia tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin.

Luvussa seitsemän ”Johtopäätökset ja pohdinta” tehdään yhteenveto tutkimuksen tuloksista sekä tehdään päätelmät tutkimuksen käsitteellisestä viitekehyksestä käsin. Luvussa analysoidaan tutkimuksen tulosten merkitystä, jatkotutkimustarpeita sekä esitetään kriittisiä tutkimusta kohtaan.



## **2 Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys**

### **2.1 Hankintatoimen hyvät käytänteet ja niiden tunnistaminen**

Koska yritysten menoista suurin osa syntyy hankinnoista ja toimituksista johtuvista kustannuksista, ovat yritykset vahvistaneet hankintayksiköitä havahduttuaan niiden strategiseen merkittävyyteen. Kun yrityksessä tunnistetaan hankintatoimen heikot kohdat ja etsitään parhaita hankintakäytänteitä, ovat operatiivisten ja strategisten tehtävien vertailuanalyysit hyödyllisiä menetelmiä. (Brandmeier & Rupp, 2010, s. 5.)

Vertailuanalyysin määritelmät vaihtelevat hieman. Vertailu toiseen organisaatioon on oppimisprosessi, jonka avulla pyritään tunnistamaan parhaita käytäntöjä, jotka tuottavat muissa organisaatioissa ylivoimaisia tuloksia. Organisaatio pyrkii toistamaan ne, jotta sen kilpailuetu kasvaa. (Vorhies & Morgan, 2005, s. 81.) Vertailuanalyysi voi olla prosessi, jolla tunnistetaan, ymmärretään ja mukautetaan organisaatioiden hyviä käytäntöjä. Vertailuanalyysissä katsotaan organisaation toimintaa ulkopuolelta, jotta löydetään parhaat käytännöt. Näin voidaan mitata toiminnan todellista suorituskkyä ja parantaa organisaation suorituskkyä. Vertailuanalyysi voi olla myös jatkuvaa analyysia strategioista, toimintoista, prosesseista, tuotteista tai palveluista, suorituskyvystä ja niin edelleen. Näitä analyyseja vertaillaan organisaatioiden sisällä tai välillä, jotta voidaan arvioida organisaation nykyinen tilanne sekä kehittää toimintaa tulosten parantamiseksi. (Anand & Kodali, 2008, s. 259.) Nyt tehtävässä tutkimuksessa tutkimusaineistosta nostetaan esiin sellaisia tuloksia, joita kunnat voivat verrata omiin hankintakäytänteisiinsä ja halutessaan implementoida hankintatoimeensa.

Vertailun kautta voidaan löytää hyviä operatiivisen ja strategisen tason hankintakäytänteitä (ks. Brandmeier & Rupp, 2010, s. 5). Hyviksi hankintakäytänteiksi, ja onnistuneen hankintatoimen edellytykseksi, on tunnistettu organisaation sisäinen integroituminen ja poikki organisaation yhteistyö. Lisäksi hankintojen onnistuminen riippuu toimittajan arviointi- ja valintaprosessien onnistumisesta sekä toimittajan onnistuneesta integroinnista. Onnistunutta hankintatoimea edistävät myös henkilöstön koulutus ja kyky soveltaa

osaamista. Kokonaisvaltainen henkilöstön kehittämisohjelma edistää myös organisaation rajat ylittävien tiimien yhteistyötä. (Brandmeier & Rupp, 2010, s. 14, 15, 16.)

Hyvät hankintakäytänteet ovat riippuvaisia henkilöstön osaamisesta ja yhteistyötaidoista. Näin ollen hyviä hankintakäytänteitä voidaan lähestyä myös määrittelemällä, millaista osaamista hyvältä hankintatoimelta edellytetään. Yksityisellä sektorilla on tunnistettu, että hankintaosaaminen vahvistaa yrityksen menestymistä (Väänänen, 2017, s. 31). Kunnissa osaaminen on erikoistunut sektoreittain. Jos sektorin substanssiosaaminen ja yleinen hankintaosaaminen eivät kohtaa kunnissa, vaikuttaa se kuntien hankintojen kehittämiseen. (Lundström, 2011, s. 176.)

Hankintaosaaminen voidaan käsittää hyvin laajasti ja se voi sisältää esimerkiksi kokonaiskustannusajattelua, yhteistyötaitoja, markkinatuntemusta, erilaisten toimittajan ohjausmekanismien osaamista ja tietoisuutta kestävästä kehityksestä. Hankintapäätökset ja prosessit tulisi arvioida kokonaiskustannusten (total cost of ownership, TCO) perusteella eikä hinnan perusteella. Näin varmistetaan, että tuotteilla ja palveluilla, joilla on korkeat alkukustannukset, mutta pitkäaikaiset hyödyt, huomioidaan hankinnassa. Tällöin lyhyen aikavälin kustannukset eivät korostu liikaa. (Graves, 2011, s. 103–104.) Kokonaiskustannusajattelu on tärkeä väline strategisessa hankinnassa ja kustannusten hallinnassa, mutta se vaatii hankintayksiköltä ymmärrystä kaikista tavarain tai palvelun hankkimiseen liittyvistä kustannuksista koko hankinnan elinkaaren ajalta (Väänänen, 2017, s. 45). Kokonaiskustannusajattelua on kritisoitu siitä, että kokonaiskustannuksia on hankala mitata, koska ne ovat kompleksisia. Toisaalta sen kautta voidaan havaita puutteita prosessitehokkuudessa, jolloin johdolla on mahdollisuus puuttua prosesseihin. (Väänänen, 2017, s. 53.)

Hyvät yhteistyötaidot ovat keskeinen osa hankintaosaamista. Hankinnoissa tavoitellaan yhä enemmän erilaisia kumppanuuksia, jolloin osapuolien riippuvuus toisistaan kasvaa (Väänänen, 2017, s. 32). Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vaativat tilaajan ja toimittajan välisen toimivan suhteen, luottamusta ja yhteistyötä (Hwang, 2015, s. 240).

Menestyvä yhteistyö voidaan saavuttaa, jos hankintayksikkö työskentelee läheisessä suhteessa muutaman avaintoimittajan kanssa ja osapuolet etsivät molemminpuolisia hyötyjä (Väänänen, 2017, s. 54). Kumppanuudet ja yhteistyön rakentaminen ovat yksi keino millä kunta voi pyrkiä saavuttamaan itselleen asettamansa tavoitteet. Hankinta voidaan mieltää myös keinoksi valita paras mahdollinen kumppani palvelutuotantoon ja toiminnan kehittämiseen (Lundström, 2011, s. 175).

Kunnan tulisi huomioida valittujen toimittajien lisäksi markkinat kokonaisuudessaan. Yhteistyö muiden markkinoilla toimivien kanssa on olennaista erityisesti silloin, kun markkinoilta halutaan hankkia uudenlaisia palveluja tai tuotteita. Markkinatieto auttaa ymmärtämään, mitä markkinat voivat tarjota tällä hetkellä tai tulevaisuudessa. Tieto auttaa kuntia analysoimaan myös millaiset hankkeet voivat olla elinkelpoisia. (Davis & Brady, 2015 s. 328.)

Hankintaosaamista on myös erilaiset resursseihin perustuvat ohjaukset. Yksityisellä sektorilla on hyödynnetty resurssipohjaista ajattelua (resource-based view, RBV) organisaation strategiassa, mutta sitä ei juurikaan ole implementoitu julkisten organisaatioiden strategioihin. RBV keskittää johdon huomion yrityksen sisäisiin resursseihin pyrkiessään tunnistamaan ne varat, kyvyt ja osaamisen, joiden kautta voidaan kasvattaa kilpailuetua. (Väänänen, 2017, s. 22–23.) Resurssipohjaisessa näkemyksessä tunnistetaan, että yrityksen hyvä suoriutuminen johtuu organisaatioiden välisistä taidoista ja kyvykkyyksistä (Barney, 1991, s. 115), jota laajentaa erilaiset yhteistyösuhteet kuten kumppanuudet (Väänänen, 2017, s. 56). Toinen tapa ohjata resurssien kautta toimintaa, on asiakasvirran ja taloudellisten resurssien ohjaaminen. Kustannuksia voidaan säännellä esimerkiksi luokittelemalla asiakkaiden tarpeita ja ohjaamalla asiakasvirtaa tämän perusteella. Luokitteleminen kannustaa tehokkuuteen sekä lisää toimittajien välistä kilpailua asiakkaista ja näistä saatavista tuotoista. (Simonet, 2019, s. 2.)

Kestävä kehitys on noussut keskeisempään rooliin julkisissa hankinnoissa. Kestävä kehitys sisältää ympäristön, monimuotoisuuden, turvallisuuden, ihmisoikeuksien ja

hyväntekeväisyyden teemat (Väänänen, 2017, s. 69). Sosioekonomiset tavoitteet voivat liittyä siihen, että hankintatoimi ja sopimukset täyttävät sosiaalisen hyvinvoinnin ja julkisen arvon vaatimukset sekä parantavat väestön, tai sen osan, sosiaalista hyvinvointia (Eridge, 2007, s. 1025–1026).

Yksityisellä sektorilla hankintatoimea katsotaan laajemmasta näkökulmasta kuin julkisella sektorilla. Näin ollen hyviä hankintatoimen käytänteitä tulee tarkastella myös strategisemmalla tasolla. Graves (2011, s. 106–107) väittää, että useat julkisen sektorin määräykset eivät lisää kilpailua ja aiheuttavat usein tehottomuutta. Julkisella sektorilla hankintaa ohjaavatkin normit lakien ja säännösten kautta, kun taas yksityisellä sektorilla hankintaa ohjaavat yritysten hallitukset ja liiketoimintasuunnitelmat (Väänänen, 2017, s. 71). Hankintaosaaminen onkin julkisella sektorilla keskittynyt perinteisesti toimittajien kilpailuttamiseen, mutta optimaalista olisi sen sijaan keskittyä enemmän suunnitteluun ja strategiaan sekä toimittajien kilpailuttamisen jälkeiseen sopimusten implementointiin ja jatkuvaan toiminnan parantamiseen (Stenecker, 2008, s. 35–36).

Yksityisellä sektorilla on tavoitteena integroida pitkäaikainen hankintatoimen suunnitelmallisuus osaksi yrityksen strategiaa, kehittää monialaista ymmärrystä sekä luoda toimittajien kanssa molemminpuolisia riippuvuussuhteita ja jaettuja resursseja (Väänänen, 2017, s. 32, 34). Kuntien strategioissa korostuvat poliittiset tavoitteet ja vaikuttaminen. Tällöin kunnat voivat kokea, että kaupankäyntiin sisältyvä kilpailuelementti ja poliittinen vaikuttaminen ovat toisilleen vieraita. Kilpailu ja hankinta ovat kuitenkin väline, jolla kunnat voivat saavuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä. (Lundström, 2011, s. 190.)

## **2.2 Kansainvälisten käytänteiden hyödyntämisen perusteet ja mahdollisuudet Suomessa**

Suomi kuuluu Euroopan unionin sisämarkkina-alueeseen, jonka tavoitteena on tavaroiden, ihmisten, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus. Euroopan komissio on alueellisesti säännellyt kilpailua sekä julkista hankintaa. Tämän myötä kansallista lainsäädäntöä

on yhdenmukaistettu ja kaupan sekä vapaan kilpailun rajoituksia on vähitellen poistettu. Kilpailua koskeva sääntely vaikuttaa myös paikallishallintoon, kuten myös taloudessa tahtuvat muut muutokset kuten finanssikriisi (Bel & Warner, 2014, s. 52). Esimerkkinä kansallisesta sääntelystä on hankintalaki, jonka pyrkimyksenä on edistää Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen mukaisia tavoitteita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta ja sijoittautumisvapaudesta sekä tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla pystytään hankkimaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja (HE 108/2016 vp., s. 5).

Suomen julkinen sektori tekee vuodessa noin 35 miljardilla eurolla hankintoja, joista suuri osa on palveluhankintoja (Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä, 2020, s. 9). Vuonna 2019 valtion tulot olivat 59 miljardia ja kuntien sekä kuntayhtymien tulot 50 miljardia euroa (Tilastokeskus). Vuonna 2019 Suomen bruttokansantuote oli 240 miljardia. Näin ollen julkisten hankintojen osuus on myös julkisen talouden näkökulmasta merkittävä.

Yritykset tunnistavatkin yhä useammin hankintakustannusten vaikutuksen yrityksen tulokseen. Myös julkisten hankintojen strateginen merkitys on ymmärretty viime vuosina. Julkisen sektorin ostovolyymi onkin keskeistä julkisen talouden kestävyyskannalta sekä tuottavuuden parantamisen näkökulmasta (Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä, 2020, s. 13).

Kunnat tarvitsevat kilpailukykyä ja säästöjä, joita voidaan toteuttaa julkisten hankintojen avulla (Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä, 2020, s. 13). Kuntatalouden haasteita voidaan ratkaista tehostamalla palvelujen hankintaa (Taponen & Kauppi, 2020, s. 172), kehittämällä hankintatoimea kohti yksityisen sektorin mallia, jolloin julkisen sektorin kapasiteetti järjestää palvelut kasvavat (Väänänen, 2017, s. 14) sekä järjestämällä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyö verkostoimaisena toimintana (Lundström, 2011, s. 84). Hankintojen kautta voidaan löytää myös muita ratkaisuja

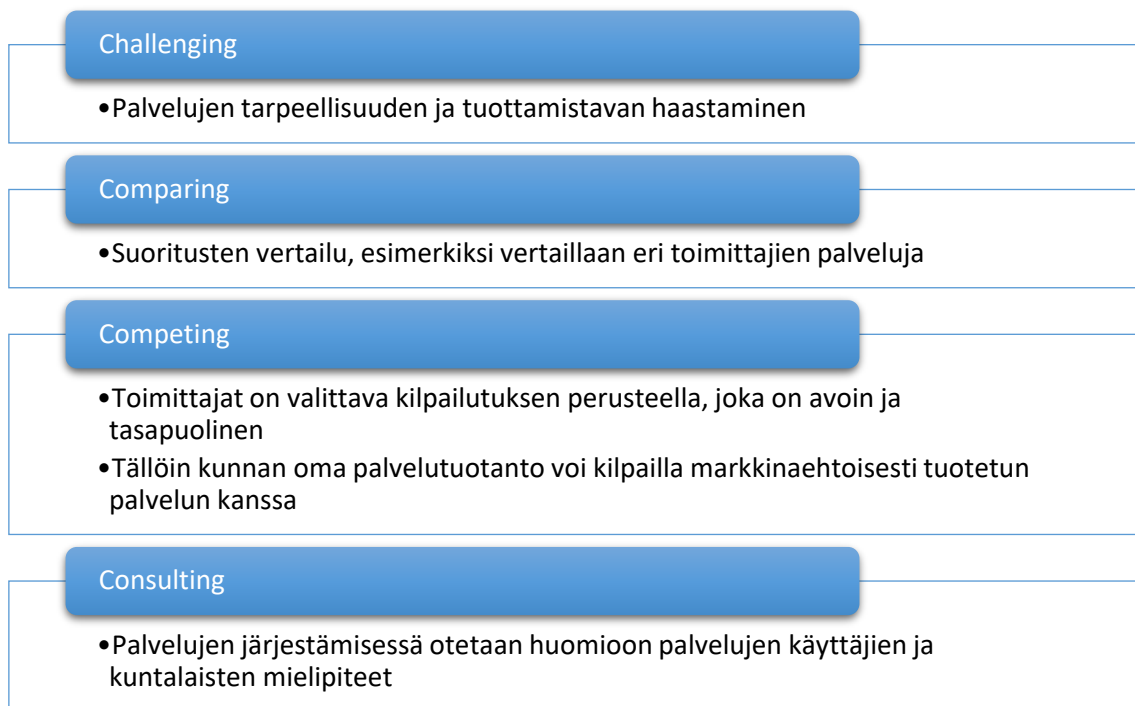
yhteiskunnallisiin ongelmiin kuten ympäristö- ja sosiaalisiin haasteisiin (Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä, 2020, s. 13).

## 2.3 Ulkoistaminen

Kunnat tuottavat palveluja kuntalaisille järjestämisvastuunsa ja vastuulleen ottamiensa tehtävien perusteella. Kunnilla on laajaan itsehallintoon perustuva mahdollisuus päättää tuottamiensa palvelujen järjestämistavasta ja sisällöstä huomioiden, että kunta voi antaa julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään. (Perustuslaki, 121 §; Kuntalaki, 9 §.) Kunta voi järjestää palvelut omana tuotantona, markkinaehtoistamalla omaa tuotantoa ja asettamalla oman tuotannon kilpailuille markkinoille, ulkoistamalla ja yksityistämällä, hankkimalla yksityiseltä sektorilta tai järjestämällä palvelut yhteistyössä tai kumppanimallilla, julkisen tai yksityisen sektorin kanssa (Reichard, 2006, s. 480). Hankintajärjestelyt ja ostopalvelujen valitseminen järjestämistavaksi, on kriittinen pitkäaikainen strategisen tason päätös, jolla on huomattava kompleksisuus ja laajemmat riskit verrattuna omaan tuotantoon (Joha & Janssen, 2010, s. 233).

Hankintaan liittyy läheisesti käsitteet ulkoistaminen ja yksityistäminen. Ulkoistaminen on toiminnan siirtämistä kunnan omasta organisaatiosta ulkopuolisen osapuolen tuotettavaksi, jolloin kunnalle jää palvelun rahoitus- ja valvontavastuu. Ostopalvelulla tarkoitetaan usein tilannetta, jossa kunta hankkii palveluja kunnan ulkopuoliselta tuottajalta omaa toimintaa varten, eikä ostopalveluun sisälly liikkeenluovutusta tai toimintojen siirtymistä kolmannelle. Usein ostopalvelu ja ulkoistaminen mielletään toistensa synonyymeiksi. (Lundström, 2011, s. 54.)

Palvelujen järjestämistapaa koskevat päätökset ovat organisaation yksi strategisimmista ja kattavimmista päätöksistä. Kunnat voivat arvioida palvelujen järjestämistapoja esimerkiksi kuviossa yksi kuvatun neljän C:n mallin perusteella.



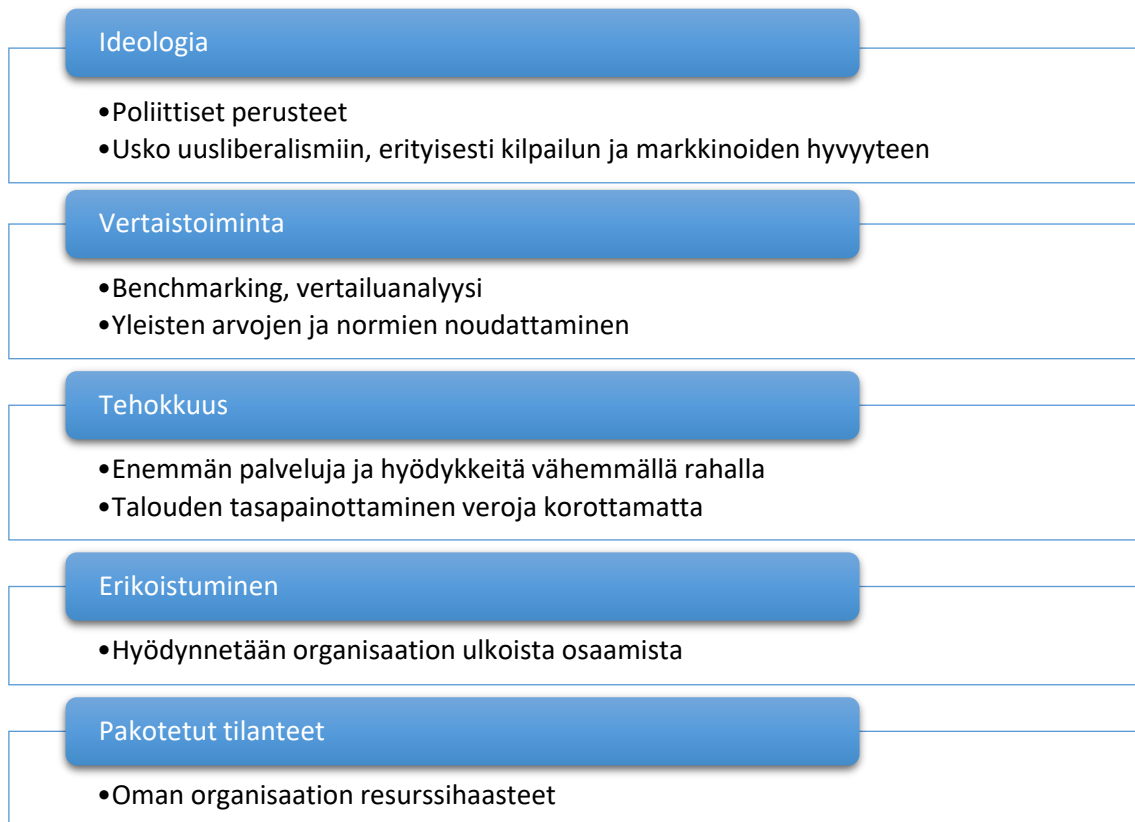
**Kuvio 1.** Ulkoistamisen neljän C:n -malli (Lundström, 2011, s. 55–56).

Murray (2009, s. 199) kuvaa palvelujen järjestämisen koostuvan: 1. strategisten tarpeiden arvioinnista, 2. prioriteeteista ja tuloksista päättämisestä, 3. palvelujen suunnittelusta, 4. eri vaihtoehtojen arvioinnista eli hankintastrategiasta, jossa arvioidaan tuotetaanko palvelu itse vai hankitaanko ulkoa, 5. hankinnan toteutuksesta, 6. palvelujen toimittamisesta sekä 7. seurannasta ja arvioinnista.

Edellä kuvatut mallit järjestämistapojen arvioimiseksi ovat varsin yksinkertaisia eivätkä välttämättä tuota tietoa esimerkiksi markkinatilanteesta, toimintaympäristöstä, tavoitteiden asetannasta tai poliittisesta ilmapiiristä. Ne antavat kuitenkin yksinkertaisuudessaankin viitteitä ilmiöistä, jotka tulisi huomioida ulkoistusta harkittaessa.

Keskeiset kysymykset ulkoistuksessa ovat mitä kannattaa ulkoistaa ja kuinka ulkoistettuja palveluja on tehokasta hallita (Hwang, 2015, s. 240). Ulkoistamispäätösten taustalla tulisi olla ensisijaisesti taloudelliset, strategiset ja organisaation tavoitteisiin liittyvät vaikuttimet ja toissijaisena poliittiset ja tekniset motiivit (Joha & Janssen, 2010, s. 244).

Ulkoistamista harkittaessa, tai osta tai tuota -pääöstä tehtäessä, olisi selvitettävä mikä toimintatapa takaa parhaimmat tulokset kuten kustannus- tai tuotantoteknisen tehokkuuden, palvelutehokkuuden ja laadun (Geys & Sørensen, 2016, s. 769). Kuviossa kaksi on kuvattu muutamia ulkoistamisen motiiveja, joita kunnilla saattaa olla.



**Kuvio 2.** Ulkoistamisen motiivit.

Julkisten palvelujen ulkoistamisella voidaan pyrkiä parantamaan kustannustehokkuutta ja laatua (Taponen & Kauppi, 2020, s. 171). Myös taloutta voidaan pyrkiä tasapainottamaan ulkoistamalla. Tällöin saadaan enemmän palvelua samoilla kustannuksilla. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vaikka palvelun kysyntä kasvaa, ei sen takia tarvitse kiristää kuntaverotusta. (Ks. Lundström, 2011, s. 74.) Yksityisellä sektorilla ulkoistamista pidetään keskeisenä strategisena mekanismina kustannusten, kilpailukyvyn, tuottavuuden ja kannattavuuden parantamiseksi. Yksityiselle sektorille osta tai tuota -pääösten ja palvelujen hankinnan merkityksen kasvu johtuvat ympäristöpaineista ja globaalista



kilpailusta sekä palvelukustannusten kasvavasta osuudesta nykyaikaisissa organisaatioissa. (Taponen & Kauppi, 2020, s. 171.)

Transaktiokustannusteorian mukaan ulkoistuspäätökset määritetään pääsääntöisesti palvelun ominaisuuksien perusteella, kuten esimerkiksi miten korkeat vaatimukset asetetaan tekniselle asiantuntijuudelle ja infrastruktuurille. Lisäksi ulkoistuspäätökseen voi vaikuttaa se, miten haastavaa sopimuksen sisällön määrittely ja seuranta ovat. (Hwang, 2015, s. 239.)

Ulkoistamispäätösten takana saattaa olla myös pakotettuja tilanteita. Joustavat julkisen sektorin organisaatiot voivat tarjota enemmän ja laadukkaampia sisäisiä palveluja verrattuna organisaatioihin, joilla on taloudellisia vaikeuksia tai resurssihaasteita. Julkisen sektorin organisaatiot, jotka ovat heikommassa asemassa, saattavat joutua hyödyntämään, tai ovat pakotettuja käyttämään, vaihtoehtoisia hankintatapoja kuten ulkoistusta. (Geys & Sørensen, 2016, s. 769.)

Ulkoistamispäätösten takana voi olla idealistisia ja poliittisia motiiveja, jotka liittyvät taloudellisiin perusteisiin kuten usko uusliberalismiin sekä markkinoiden ja kilpailun hyvyyteen (Alonso, Andrews & Hodgkinson, 2015, s. 244; Lundström, 2011, s. 74). Ulkoistamispäätökset voidaankin tehdä kunnissa pelkin poliittisin perustein (Lundström, 2011, s. 56) ja päätöksiä tehtäessä eri sidosryhmillä voi olla ristiriitaisia tavoitteita (Johanna & Janssen, 2010, s. 241, 242). Organisaatioihin vaikuttavat myös ympäröivät instituutiot, jolloin eri organisaatiot alkavat omaksumaan päätöksenteossa samanlaisia strategioita, rakenteita ja prosesseja, jotka syntyvät vertaiskehittämisestä tai yleisten arvojen ja normien noudattamisesta (Alonso ja muut, 2015, s. 245).

Julkisella sektorilla poliittisen päätöksenteon vaikutus korostuu varsinkin oman toiminnan palvelukapasiteetin ja -tason säätämisessä sekä taloudellisen budjetoinnin jäykkyydessä erityisesti vuosibudjetoinnin yhteydessä. Tämä näkyy esimerkiksi henkilöresurssien hankkimisen ja siirtämisen haasteina. Organisaation ulkopuolelta hankkimisen

etuna on palvelukapasiteetin ja -tason joustavuus pienemmillä kustannuksilla verrattuna oman tuotannon joustavuuteen (Geys & Sørensen, 2016, s. 769). Ulkoistuksen haasteena saattaa olla palvelujen hajaantuminen eri toimijoille ja niin sanotun yhden luukun periaatteen menettäminen sekä synergiaedun menettäminen. Haasteita voi kasvattaa myös hyvien käytäntöjen ja tiedon jakamisen vaikeutuminen. (Joha & Janssen, 2010, s. 238.) Ulkoistamispäätökset vaikuttavat usein pitkällä aikavälillä ja niiden kotiuttaminen voi olla haastavaa henkilöstön ja osaamisen näkökulmasta (Joha & Janssen, 2010, s. 243).

Ulkoistamisesta on tullut julkisella sektorilla yhä yleisempää viime vuosina. Julkisten palvelujen ulkoistamisella odotetaan saavutettavan parempaa laatua ja kustannustehokkuutta. Tämä on johtanut entistä monimutkaisempien palveluiden ulkoistamiseen. (Taponen & Kauppi, 2020, s. 172.) Tämä taas on johtanut siihen, että ulkoistetun palvelun varmistamisesta ja hallinnasta on tullut jopa vaikeampaa kuin sen tuottamisesta (McIvor, Humphreys, McKittrick & Wall, 2009, s. 1026). Onnistuakseen ulkoistamisessa, hankintayksiköllä tulee olla kyky vahvistaa luottamukseen perustuvia läheisiä yhteistyösuhteita, jotka edesauttavat kaksisuuntaista viestintää ja tiedon siirtoa. Tieto, ja sen hallinta, vaikuttavat ulkoistamisen tuloksiin. (Väänänen, 2017, s. 56.)

Julkinen hallinto ja johtaminen vahvistavat aiempaa enemmän yhteistyötä ja kumppanuutta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet tarjoavat mekanismin, jonka avulla yksityisen sektorin tarjoajat voivat osallistua yhteiskuntaa hyödyttävien toimintojen ja palvelujen rahoittamiseen, tuottamiseen sekä toimittamiseen. Esimerkiksi PPP-hankintamallilla (public-private partnership, PPP) voidaan edistää julkisia tavoitteita ilman, että koko rahoitus koostuu julkisista varoista. (Erridge, 2005, s. 349.) Kuntien eri yhteistyö- ja kumppanuushankintamallit voivat vaihdella ulkoistuksesta lähes täydelliseen yksityistämiseen. PPP-mallin katsotaan lisäävän toiminnan tehokkuutta ja laatua, koska korvauserusteena voidaan käyttää suorituskykyä tai laatutavoitteiden saavuttamista. (Barlow, Roehrich & Wright, 2013, s. 148, 150.)

Ulkoistamispäätöksiä tehdessä on tunnistettava ympäristö, jossa organisaatiot toimivat. Epävarmuus toimintaympäristöstä tai markkinoista voivat johtaa päätökseen, jossa ei osata ottaa huomioon kaikki mahdollisia olosuhteita ja tilanteita (Hwang, 2015, s. 239). Ulkoistamisessa on oleellista ymmärtää ostaja- ja toimittajasuhteiden voimarakenteet sekä markkinoiden toimivuus ennen kuin voidaan päättää, mikä strategia sopii parhaiten hankintaan (Väänänen, 2017, s. 57; Hwang, 2015, s. 240). Ostaja- ja toimittajasuhteiden voimarakenteiden etuja ja haasteita käsitellään tarkemmin muun muassa kappaleissa 3.2 Päämies-agenttiteoria sekä 3.3 Transaktiokustannusteoria. Markkinoiden toimivuutta käsitellään muun muassa kappaleissa 3.1 Näennäismarkkinateoria sekä 2.3 Markkinat.

## 2.4 Markkinat

Markkinat ovat alusta julkisten palvelujen tuotannolle (Lundström, 2011, s. 170). Ymmärrys markkinoista mahdollistaa julkisen hallinnon johtajille myös syvemmän ymmärryksen hankinnasta ja siitä, kuinka hankintaa kannattaa tehdä (Hwang, 2015, s. 240). Kun kunta määrittelee hankittavaa palvelua, on kunnan huomioitava markkinatilanne ja tunnettava markkinoiden toimintalogiikkaa, jotta saadaan haluttuja tarjouksia (Lundström, 2011, s. 136). Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla voidaan tunnistaa "markkinoiden epäonnistumisia". Tällöin markkinoilla ei ole tarjolla julkisen sektorin tarvitsemia palveluja tai markkinat ovat ohuet, jolloin tarjoajia on liian vähän valinnan mahdollistamiseksi tai tarjottujen palvelujen laatu ei vastaa vaadittua (Carey, Malbon, Weier, Dickinson & Duff, 2019, 716.)

Markkinoiden kilpailulla resurssit voivat ohjautua mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön. Tällöin tuotanto tapahtuu minimikustannuksin ja tuotetaan oikeanlaisia hyödykeitä kysynnän verran. Kilpaillut markkinat mahdollistavat uusien, hyvinvointia parantavien tuotantomahdollisuuksien syntyminen, jolloin voidaan parantaa niukkojen resurssien hyödyntämistä. Lisäksi markkinat omalta osaltaan luovat poliittisen demokratian ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edellytyksiä. (Koponen, Okko & Virtanen, 2003, s. 13.)

Jotta voidaan arvioida millaiset palvelujen järjestämisen tavat ovat kunnalle kokonaistaloudellisesti tehokkaat, tulee arvioida markkinoiden kilpailutilannetta. Markkinoiden toimivuus sekä niiden tilanne ja muutokset vaikuttavat kunnan mahdollisuuteen kilpailuttaa palvelut ja saavuttaa hankinnalle asetetut tavoitteet (Lundström, 2011, s. 133). Toimivat markkinat edellyttävät kilpailulliset olosuhteet ja riittävää informaatiota sekä mahdollisuuden tulla ja poistua markkinoilta ilman rajoitteita (Lundström, 2011, s. 133; Valkama, 2004, s. 54, 58). Puhtaasti kilpailluille markkinoille on tyypillistä, että toimittaja tai ostaja eivät voi vaikuttaa tuotteen hintaan (van Weele, 2014, s. 118–119). Mikäli markkinoilla on jokin yritys, jolla on määräävä markkina-asema tai monopolin kaltainen tilanne, aiheuttaa se ulkoistuksessa ja hankinnassa haasteita, jolloin koko hankinnan järkevyys tulisi kyseenalaistaa (Lundström, 2011, s. 133). Monopolistisessa kilpailussa markkinarakenne on samanlainen kuin todellisilla markkinoilla, mutta sille on tyypillistä erottuminen uniikeilla tuotteilla. Oligopolissa tyypillistä on, että markkinoilla on rajoitettu määrä toimittajia sekä rajoitettu ero tuotteiden välillä. Kartellissa markkina- tai hintajohtaja voi asettaa hinnan tai tehdä jonkinlaisia hintajärjestelyjä. (van Weele, 2014, s. 118–119.)

Julkisen sektorin hyödyntämät markkinat voivat olla järjestäytyneet usealla eri tavalla. Markkinat voivat perustua ulkoistamiseen, laatukilpailuun eri tuotantoyksiköiden, kuten hoivakotien, välillä tai yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömalleihin tai olla jokin hybridi näistä. Markkinat voivat olla näennäismarkkinat, jotka perustuvat julkisen ja yksityisen kilpailuun ja käyttäjien vapaaseen valintaan, jolloin saavutettavuus on oleellista, kuten esimerkiksi terveydenhuoltojärjestelmässä. (Simonet, 2019, s. 3.) Kunnan tulee arvioida omaa toimintaansa markkinoilla, koska se voi toiminnallaan aiheuttaa toimimattomat markkinat ja vajavaiseen kilpailuun, esimerkiksi tukemalla kunnan alueella toimivia yrityksiä alueellisen työllisyyden tai muiden taloudellisten syiden vuoksi, keskittämällä hankinnat tietyille yritykselle (Lundström, 2011, s. 162) tai hankkimalla palveluja yrityksiltä, joita subventoidaan hankintahinnan lisäksi julkisin varoin. Julkisten hankintojen markkinat eivät ole useinkaan kilpailukykyisiä, koska julkisen sektorin käyttämissään

hankintamalleissa tieto on epätäydellistä ja toimittajia otetaan tuottamaan palvelua matalalla kynnyksellä (Väänänen, 2017, s. 68). Kunnan toiminnasta voi aiheutua markkinoilla vajavaista kilpailua ja nopeaa hintatason nousua (Lundström, 2011, s. 162). Erityisen merkittävää tämä on silloin, kun hankittavat ja ulkoistettavat palvelut ovat sellaisia, että julkinen sektori on ylivoimaisesti suurin ostaja, kuten sosiaali- ja terveyspalveluissa. Tällöin yksityinen sektori ei kykene kompensoimaan vajavaista kilpailua ostamalla vastaavia palveluja. Varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon hankinnoissa kunnilla on vahva mahdollisuus säädellä markkinoita. Näennäismarkkinoita käsitellään tarkemmin kappaleessa 3.1.

Kunnan houkuttelevuuteen sopimuskumppanina vaikuttaa kuinka kunta suhtautuu tarjoajiin ja toimittajiin. Tarjoajan ja kunnan välille saattaa syntyä konflikti jo kaupankäynnin alussa, kun tarjoaja törmää kunnan byrokraattisuuteen ja rationaalis-legalistiseen luonteeseen, palveluhankintojen määrämuotoisuuteen sekä menetelmälliseen joustamattomuuteen (Lundström, 2011, s. 180). Kun kunta toimii rationaalis-legalistisesti, se saattaa tehdä itsestään markkinoilla ei-halutun sopimuskumppanin. Tällöin kunnan haastavaksi koettu toimintatapa saattaa nostaa kunnalle tarjottua hintatasoa tai laskea laatutasoa. Mikäli kunnalla on kilpailevia organisaatioita, saattaa tarjoaja sivuttaa kunnan tarjouspyynnöt ja suunnata tarjoukset potentiaalisemmille sopimuskumppaneille.

Markkinoiden päähallintamekanismi on yhdistelmä kilpailua, hintamekanismia ja sopimuksellisuutta (Lundström, 2011, s. 170). Kilpailluilla markkinoilla syntyy voittajia ja häviäjiä eikä voida olettaa, että häviäjät toimivat annettujen sääntöjen mukaan. Konfliktia voidaan yrittää hillitä yhteistyön kautta, jossa ostajalla ja myyjällä on samankaltainen näkemys esimerkiksi markkinavetoisesta kasvusta. (Lundström, 2011, s. 195.) Kumppanuuksia tavoitellaan yhä enemmän. Niiden tavoitteena on osapuolien riippuvuus toisistaan ja monialaisen ymmärryksen kehittäminen. (Väänänen, 2017, s. 32.) Tutkimuksessa käsitellään yhteistyöhön liittyvää tiedon epäsymmetriaa ja moraalikatoa esimerkiksi kappaleissa 3.2 Päämies-agenttiteoria ja 3.3 Transaktiokustannusteoria.

## 2.5 Kilpailuttaminen ja toimittajavalinta

Julkisen sektorin kilpailutusprosessi on säännelty tiukasti hankintalaissa ja siinä määritellään muodollisesti kilpailutusprosessin vaiheet. Hankintalaki ja sen mukainen kilpailuttaminen keskittyy voimakkaasti toimittajan prosessuaaliseen virheettömään valintaan. Kuntien asenne hankintoihin onkin ollut perinteisesti hyvin kilpailutuskeskeinen ja virheitä välttelevä, jolloin julkisten hankintamenettelyjen ja lainsäädännön on katsottu muodostavan temppuradan, jonka virheetön läpäiseminen on muodostunut julkisten hankintojen keskeisimmäksi sisällöksi (Lundström, 2011, s. 150). Hankintaosaaminen on julkisella sektorilla ollut hyvin kilpailutuskeskeistä, mutta sen tulisi keskittyä enemmän suunnitteluun ja strategiaan sekä toimittajien kilpailuttamisen jälkeiseen sopimusten hallintaan ja jatkuvaan toiminnan parantamiseen (Stenecker, 2008, s. 35–36).

Kunnan palveluhankintojen haasteet johtuvat osittain kuntien ja tarjoajien kaupankäynnin logiikan eroista. Tarjoajan näkökulmasta on erikoista, että kunnan tarkoituksenmukaisuusharkinta ja -arviointi puuttuvat kaupankäynnistä, mutta kunnan näkökulmasta byrokraattis-legalistinen lähestyminen palveluhankintoihin on perusteltua varsinkin, kun noudatetaan hankintalain menettelysäännöksiä. Julkisissa hankinnoissa kaupankäynnistä puuttuvat yksityisen sektorin hankinnan osalta keskeisiä elementtejä kuten tinkimisen ja vapaan neuvottelun mahdollisuudet. Julkisella sektorilla korostuvat riskien välttäminen sekä niukka kommunikaatio. (Lundström, 2011, s. 172, 184; Väänänen, 2017, s. 72.) Kuntien toiminnassa onkin tunnistettu ristiriitoja lainsäätelyn ja normaalin kaupankäynninlogiikan osalta. Se mikä olisi kunnan näkökulmasta järkevää kaupankäyntiä, ei hankintalain mukaan ole mahdollista (Lundström, 2011, s. 184).

Toimittajan valinta on ulkoistamisen ohella huomattava strateginen päätös, jolla varmistetaan, että hankintayksikölle tarjotaan oikeita palveluja, tuotteita, materiaaleja ja ratkaisuja kilpailukykyisellä kustannustasolla ja sillä voidaan edistää myös muita strategisia päämääriä kuten ekologisia valintoja (Igarashi, de Boer, & Magerholm Fet, 2013, s. 247; de Boer, van der Wegen & Telgen, 1998, s. 109). Se millaiselta toimittajalta hankitaan, on

merkityksellistä ja vaikuttaa sopimuskauden jälkeiseen toimintaan. Yksi tapa karsia ja valita toimittajia on kuvattu kuviossa kolme. Mikäli kuviota sovelletaan julkisen sektorin hankintoihin, tulee huomata edellä kuvatut haasteet julkisen sektorin hankintojen osalta. Julkisen sektorin hankinnoista puuttuu normaalin kaupankäynnin vapaus vaihtaa kesken kilpailuttamisen valintakriteereitä ja preferenssejä, tarveharkinta, vapaa neuvottelumahdollisuus ja jälkitinkiminen (ks. Lundström, 2011, s. 172).

Pääsääntöisesti julkisella sektorilla noudatetaan toimittajavalinnassa samankaltaista mallia kuin yksityisellä sektorilla. Aluksi tunnistetaan potentiaaliset tarjoajat ja houkutel- laan ne kiinnostumaan hankinnasta. Tämän jälkeen hankintayksikkö julkaisee tarjous- pyynnön, hankintayksikkö vastaa potentiaalisten tarjoajien kysymyksiin, ottaa tarjoukset vastaan ja prosessoi ne. Tässä vaiheessa karsiutuvat pois ne tarjoajat, jotka eivät täytä tarjouspyynnössä tarjoajille ja hankinnan kohteille asetettuja vaatimuksia. Hankintayk- sikkö voi priorisoida ja arvottaa tarjoajia ja tarjouksia tarjouspyynnössä ennalta ilmoite- tuin ehdoin. Tämän jälkeen jäljelle jääneiden tarjoajien on todennettava hankintayksi- kölle selvityksin ja todistuksin pätevyytensä tulla valituksi. Nämä selvitykset ja todistuk- set voivat liittyä esimerkiksi lakisääteisten työnantajavelvollisuuksien täyttymiseen tai laadun sertifiointiin. Hankintayksikkö voi tehdä myös erilaisia auditointeja, joilla varmis- tetaan toimittajan pätevyys ja kyvykkyys. Lopuksi solmitaan sopimus. (ks. Pekkala, Poh- jonen, Huikko & Ukkola, 2019, s. 20–23.)



**Kuvio 3.** Toimittajien valintaprosessi yksityisellä sektorilla (ks. Boardman Liu ja muut, 2008, s. 440).

Toimittajien valintaan on erilaisia malleja ja on huomioitava, että mallit voivat antaa toisistaan poikkeavia tuloksia ja näihin onkin syytä suhtautua kriittisesti. Toimittajien valintaa saattavat vaikeuttaa myös epätäydellinen tieto, lisälaadun kriteerit ja hankinnan kohteen ominaisuuksien huono määrittely (de Boer ja muut, 1998, s. 109). Keskeistä kuntien hankintatoimen osaamiselle onkin myös sen selvittäminen mitä kunta haluaa hankkia ja mitä hankittavilta palveluilta edellytetään (Lundström, 2011, s. 165).

Toimittajan valinta voi perustua esimerkiksi historiatietoon toimittajan kustannuksista ja suoriutumisesta. Toimittajien kategorisointi perustuu ostajan keräämään kvalitatiiviseen tietoon toimittajan suoriutumisesta. Data Envelopment Analyysi (DEA) on tehokkuuden arviointimenetelmä, jossa toimittajat arvioidaan hyötyjen (tuotos) ja kustannusten (panos) perusteella. Toimittajan tehokkuus määritetään toimittajan käyttökustannusten perusteella. Klusterianalyysi, kutsutaan myös ryhmittelyanalyysiksi, on tilastotieteellinen



menetelmä, jossa ryhmitellään muuttujia mahdollisimman samankaltaisiin ryhmiin (klustereihin). (de Boer ja muut, 2001, s. 80.) Toimittajavalinnassa voidaan hyödyntää myös tekoälyä ja opettaa sitä tekemään parempia valintoja perustuen historiatietoon. Esimerkiksi tapauskohtainen päättely, tai esimerkkipohjainen päättely, (case-based reasoning, CBR) lähestyy toimittajavalintaa tekoälyn kautta ja hyödyntää valinnassa kokemusta, tietoa sekä vanhoja tapauksia ja näissä tehtyjä päätöksiä. (de Boer ja muut, 2001, s. 81, 83.)

Toimittajavalinta voi perustua myös siihen, että toimittajia vertaillaan ja pisteytetään eri kriteerien perusteella. Kriteereitä voi painottaa eri tavoin ja lopuksi painotetut pisteet lasketaan yhteen. (de Boer ja muut, 2001, s. 82.) Mallin etuna on se, että siinä voidaan vertailla tarjousten kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia kriteereitä (Boardman Liu, Berger, Zeng & Gerstenfeld, 2008, s. 438). Tyypillinen esimerkki on tästä hinnan ja laadun painoarvon yhteispistemäärä, jonka perusteella toimittajavalinta tehdään.

Valintaa toimittajien välillä voidaan tehdä myös kokonaiskustannusajattelua (TCO) hyödyntäen, jolloin kustannuksiin liittyvät asiat kvantifioidaan (de Boer ja muut, 2001, s. 82). TCO-malleissa toimittajavalintaan sisällytetään kaikki suorat ja epäsuorat kustannukset, jotka syntyvät hankinnan elinkaaren aikana eli ennen transaktiota, transaktion aikana ja transaktion jälkeen (de Boer ja muut, 2001, s. 82; ks. Väänänen, 2017, s. 45). Kuten kapaleessa 2.1 todettiin, että kokonaiskustannusajattelu on tärkeä väline strategisessa hankinnassa sekä kustannusten hallinnassa (Väänänen, 2017, s. 45) ja päätökset tulisi arvioida kokonaiskustannusten (TCO) perusteella (Graves, 2011, s. 103).

Toimittajavalinnan malleissa tulee huomioida myös abstraktit näkökulmat sekä intuitiivinen ”ostajan tunne”. Toimittajavalinnan mallit ovat rakenteita, joka ohjaa valitsemaan toimittajavalinnan kannalta oikeat kriteerit, sopivat painoarvot, mitä tietoja kannattaa kerätä sekä millaisia kynnyksarvoja kannattaa käyttää. Hankinta-ammattilaisen tunne ja kokemus ovat usein välttämättömiä tekijöitä näitä määriteltäessä. (de Boer ja muut, 1998, s. 117.) ”Ostajan tunne” saattaa olla haastava asia soveltaa byrokraattis-

legalistisissa julkisissa hankinnoissa. Sitä voi kuitenkin pyrkiä hyödyntämään aikaisessa hankinnan suunnitteluvaiheessa huomioimalla esimerkiksi olemassa olevat markkinat ja valmistelemalla huolellisesti ennalta laadittavat valintakriteerit. Tutkimuksessa sivutaan toimittajan valintaa myös kappaleissa 3.2 Päämies-agenttiteoria sekä 3.3 Transaktiokustannusteoria.

### 3 Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

#### 3.1 Näennäismarkkinateoria

Näennäismarkkinoiden, eli kvasimarkkinoiden, tulee täyttää seuraavat tunnuspiirteet: 1. julkisella vallalla on sääntelymahdollisuus markkinoihin, 2. kunta, tai muu vastaava, on suuri ostaja ja palvelujen määrittelijä yksittäisten kuluttajien sijaan, 3. palvelut maksaa kulutushetkellä julkinen sektori, esimerkiksi verovaroin, eikä yksityinen kuluttaja, 4. palvelun tuottamisesta kilpailevat erilaiset toimittajat kuten yksityinen, julkinen tai kolmannen sektorin toimija ja osa toimijoista ei välttämättä tavoittele voittoa, 5. markkinoilla toimivat toimittajat ovat eriasteisesti joko yksityisesti tai julkisesti omistettuja, 6. palvelutuotanto on erotettu tilaamisesta ja palvelun tilaaja toimii kuluttajan halujen ja rahoituksen ohjaajana. (Kähkönen, 2007, s. 21; Valkama, 2004, s. 53–54.) Julkinen sektori mahdollistaa yrityksille näennäismarkkinoille tulon poliittisin perustein, kun se sallii yrityksille palvelujen tuottamisen julkiselle sektorille ja rahoittaa nämä palvelut. Näennäismarkkinat luodaan, koska oletetaan yksityisten yritysten hakevan voittoa ja tämän vuoksi tarjoavan julkisia palveluja tehokkaammin kuin mihin julkinen sektori pystyy. Tällöin oletetaan, että palvelujen ostaminen on parempi ratkaisu kuin palvelujen tuottaminen. (Coupet & McWilliam, 2017, s. 1, 2.) Teoria näennäismarkkinoista vastaa julkisen sektoriin kohdistuvaan kritiikkiin tehottomuudesta, kuten kustannusten kasvusta, päätöksen teon lyhytjänteisyydestä sekä kansalaisen kannalta parhaimman ratkaisun hylkäämisestä (Kähkönen, 2007, s. 13).

Näennäismarkkinoiden ohjaus perustuu markkinaehtosiin sopimuksellisiin ohjausmekanismeihin sekä hierarkkiseen käskytykseen ja sääntely suhteeseen (Kähkönen, 2007, s. 20). Julkinen organisaatio resurssien ohjaajana, voi uhata näennäismarkkinoilla toimivia yrityksiä rahoituksen pienenemisellä tai poliittisilla toimilla, mikäli julkisen organisaation tavoitteita ei toteuteta riittävällä tasolla. Esimerkiksi julkisen organisaation ostojen ja asiakasvirtojen ohjaaminen vaikuttaa yrityksen saamiin voittoihin ja kyvykkyyteen toimia näennäismarkkinoilla (Coupet & McWilliam, 2017, s. 1–2, 8, 10.) Julkinen sektori voi myös asettaa näennäismarkkinoilla hankkimilleen palveluille keskitetyt hinnat. Tällöin on

huomioitava, että mikäli hinnat ovat väärällä tasolla, ne eivät tue markkinoiden kasvua eivätkä niche-markkinoita, kuten vaikkapa erityisen asiakasryhmän palvelujen saataavuutta (Carey ja muut, 2019, 716–717).

Näennäismarkkinoilla toimivien yritysten ohjaaminen voi osoittautua kunnille haasteelliseksi päämies-agenttiteorian näkökulmasta. Haasteita voi aiheuttaa esimerkiksi se, että näennäismarkkinoilla toimivat yritykset eivät täytä julkisen organisaation tavoitteita, kun ne priorisoivat voitot sosiaalisten tavoitteiden yläpuolelle. Päämies-agenttiteoriaa tarkastellaan tarkemmin seuraavassa kappaleessa 3.2.

### **3.2 Päämies-agenttiteoria**

Päämies-agenttiteorian, jota kutsutaan myös agenttiteoriaksi, mukaan yhtiön omistajalla, päämiehellä on tarve hankkia yhtiölleen johtaja, eli agentti, koska omistaja on etäällä yhtiön päivittäisestä toiminnasta. Päämies hankkii agentin, jolle delegoi yhtiön johtamisen ja jonka tehtävä on voiton maksimointi. Tällöin päämies omistajana kantaa yhtiöön liittyvät liiketoiminta- ja muut riskit, mutta tosiasiallisena päätöksentekijänä toimii agentti, joka tekee yhtiön riskeihin ja tuottoihin vaikuttavat päätökset. (Valkama, 2004, s. 39.) Päämies-agenttiteoriassa oletetaan, että toimeksiantosuhteessa olevat päämies, eli toimeksiantaja, ja agentti, eli työn suorittaja, pyrkivät omalta osaltaan maksimoimaan suhteesta saatavan hyödyn (Hwang, 2015, s. 238). Päämies-agenttiteoriaa voidaan hyödyntää kaikissa toimeksiantosuhteissa, joissa omistava osapuoli päämiehenä delegoi työn toiselle taholle eli agentille (Valkama, 2004, s. 42). Hankinnan ja ostopalvelujen näkökulmasta päämies-agenttiteoriassa päämies haluaa tulosta, jota se ei itse pysty tuottamaan ja tekee näin ollen sopimuksen agentin kanssa saadakseen haluamansa. Päämies maksaa tuloksesta agentille palkkion. (Tirronen, 2020, s. 17.)

Päämies-agenttiteorian perusteella agentilla ja päämiehellä on siis eri tavoitteet. Agentti pyrkii usein voiton tavoitteluun, mutta päämies pyrkii laadun ja määrän tuottamiseen. (Tirronen, 2020, s. 17.) Päämiehen täytyy hyödyntää erilaisia keinoja saada agentti

toimimaan päämiehen etujen mukaisesti. Päämies voi vaikuttaa agentin toimintaan valitsemalla potentiaalisesti vähemmän opportunistisen ja enemmän päämiehen etuja ajavan toimijan. Päämies voi vaikuttaa agentin valintaan markkinoilla esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta valitsee itselleen toimittajan. Toimittajan valintaa tehtäessä on huomioitava esimerkiksi se, että mikäli hankittavien tuotteiden laatua ei voida varmistaa tai seurata, on päämiehen ensisijaisesti pyrittävä valitsemaan toimittajat, jotka pystyvät ja haluavat tuottaa korkealaatuisia tuotteita (Valluria & Croson, 2005, s. 220).

Päämiehen intressi on saada agentti toimimaan päämiehen etujen mukaisesti, jolloin laaditaan toimeksiantosopimus (Valkama, 2004, s. 39–40). Tavoitteiden yhdenmukaistamiseksi voidaan pyrkiä laatimalla kannustimiin perustuvia sopimuksia, jolloin agentilla on motivaatiota tuottaa päämiehen haluamia asioita. Sopimuksissa on kuitenkin huomioitava, että mitattaviin tuloksiin tai agentin toimenpiteisiin perustuvat sopimukset, voivat vääristää tuotantoa odottamattomasti. (Tirronen, 2020, s. 17.) Vaikka päämiehen ja agentin välisessä toimeksiantosopimuksessa sovitaan agentin tavoitteet, on täydellisen sopimuksen laatiminen mahdotonta, koska sopimuksen yksityiskohtainen määrittely on mahdotonta (Valkama, 2004, s. 39–40). Sopimuksissa on mahdotonta eritellä kaikkia mahdollisia skenaarioita, koska suhteet ovat usein sääntöjen, sopimusten ja poikkeusten ulkopuolella, ja ne perustuvat luottamukseen, sitoutumiseen sekä yhteiseen etuun. Päämiehen ja agentin välistä suhdetta sekä siihen liittyviä riskejä voidaan pyrkiä hallitsemaan sopimusten lisäksi kommunikaatiolla ja toimittajasuhteen hallinnalla (Joha & Janssen, 2010, s. 234).

Päämies-agenttisuhteen osapuolten erilaiset päämäärät ja riskinotto-kyky nostavat valvonta- ja seurantakustannuksia (Hwang, 2015, s. 238; ks. Valkama, 2004, s. 40). Muita haasteita agenttisuhteessa on päämiehen ja agentin intressien, halujen ja tavoitteiden ristiriidat, agentin tehokkuuden kontrollointi ja kannustinjärjestelmän ohjaavuus sekä informaatiohaasteet (Valkama, 2004, s. 40). Päämies-agenttiteorian mukaan agentti tietää enemmän kuin päämies saavutetuista tuloksista ja annetusta panoksesta, jolloin agentti voi hyödyntää asemassaan tietoa esimerkiksi panttaamalla tai antamalla

harhaanjohtavaa tietoa. Päämies tuntee agenttia paremmin tavoitteet, joihin pyritään. (Valkama, 2004, s. 41.) Tiedon epäsymmetrian näkökulmasta voidaan olettaa kolme eritasoista ympäristöä, joissa päämies toimii. Päämiehellä voi olla täydelliset tiedot, jolloin tarjottua palvelua voidaan mitata. Tieto on epäsymmetristä, jolloin päämies ei voi mitata palvelua. Tieto voi olla mitattavissa, mutta saatu tulos on erittäin epävarmaa. (Hwang, 2015, s. 239.) Varsinkin kannustinperusteisissa sopimuksissa, jotka perustuvat toteutuman mittaamiseen, voi olla haasteita tiedon epäsymmetrisyyden takia.

Päämies-agenttiteoriaa kohtaan on esitetty kritiikkiä muun muassa sen osalta, että se ei huomioi riittävästi toimintaympäristöä (Valkama, 2004, s. 43). Lisäksi se keskittyy liikaa ihmisten omiin intresseihin unohtaen muiden intressit sekä valtarakenteet. Resurssien ja vallan epäsymmetriaa sekä kollektiivisista tavoitteista nousevaa motivaatiota tulisi korostaa teoriassa. (Hwang, 2015, s. 238.)

### **3.3 Transaktiokustannusteoria**

Transaktiokustannusten syntyminen edellyttää markkinoilta löytyvän sopimuskumppanin, jonka kanssa neuvotellaan, tehdään sopimus, valvotaan sopimusehtojen toteutumista sekä vaihdetaan informaatiota (Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen, 2008, s. 101). Kuten edellä todettiin, niin päämies-agenttiteoriaan liittyy kiinteästi transaktiokustannusteoria, koska sopimussuhde kasvattaa esimerkiksi valvonta- ja seurantakustannuksia (ks. Hwang, 2015, s. 238). Samoin näennäismarkkinateoria liittyy transaktiokustannusteoriaan. Moraalikadon vuoksi näennäismarkkinoilla toimivat yritykset eivät saavuta julkisen organisaation haluamia sosiaalisia tavoitteita, jolloin julkinen sektori pyrkii hallitsemaan yritysten toimintaa varmistaakseen, että sosiaaliset tavoitteet saavutetaan. Laadukkaan tuotannon vaatiminen nostaa kustannuksia. (Coupet & McWilliam, 2017, s. 10.)

Transaktiokustannusteoria on syntynyt kritiikkinä neoklassiselle taloustieteelle, joka olettaa, että valtakoneisto takaa sopimusten täytäntöönpanon ja

sopimuksenmukaisuuden sekä toimijat markkinoilla ovat rationaalisia päätöksentekijöitä maksimoidessaan etuaan (Valkama ja muut, 2008, s. 103). Transaktioteoriaa, kuten myös päämies-agenttiteoriaa, on kritisoitu esimerkiksi siitä, että se ei ota huomioon valtasuhteita ja sosiaalisia ulottuvuuksia (Hwang, 2015, s. 238).

Päämies-agenttiteorian ja transaktiokustannusteorian viitekehyksessä molemmat osapuolet pyrkivät tekemään mahdollisimman hyödyttävän sopimuksen sekä minimoimaan transaktiokustannukset. Isoin ero teorioiden välillä on se, että transaktiokustannusteorian perusteella kustannuksia aiheuttavat opportunisti, epävarmuus ja rationaalisuus. Päämies-agenttiteorian perusteella kustannusten taustalla on eri tavoitteet, informaation epäsymmetria, moraalikato ja riskien välttäminen. (Hwang, 2015, s. 238.) Myös transaktiokustannuksissa on huomioitava moraalikato. Yritys saattaa suorittaa tuottamansa palvelun vahingoittaen päämiehen etua, joka aiheuttaa myöhemmin suuremmat kustannukset päämiehelle (Coupet & McWilliam, 2017, s. 5). Esimerkiksi asumisyksikön johtaja ei tarjoa asiakkaille viriketoimintaa leikatessa kustannuksia ja tämä johtaa myöhemmin asukkaiden heikentyneeseen terveyteen ja julkisen sektorin lisäkustannuksiin.

Kuntien hankinnoissa transaktiokustannuksia syntyy, riippumatta tarjouskilpailun voittajasta, sopimushinnasta sekä koko hankintaprosessista hankinnan suunnittelusta sopimuksen solmimiseen sekä sopimuksen valvonnasta (Valkama ja muut, 2008, s. 102). Transaktiokustannuksia saattaa syntyä toimittajan valinnan yhteydessä esimerkiksi silloin, kun hankintaan sisältyy korkeita investointikustannuksia, jotka tosiasiallisesti rajavat toimittajien vaihtomahdollisuuksia sekä niiden määrää (Valluria & Croson, 2005, s. 220). Transaktiokustannuksiksi tulee laskea tuotannon ja siirron kustannukset sekä palvelun tai tuotteen valvonnan kustannukset (Coupet & McWilliam, 2017, s. 6; Joha & Janssen, 2010, s. 234). Transaktio- ja kokonaiskustannuksia arvioitaessa tulee huomioida, että toiset palvelut vaativat enemmän valvontaa ja pääsääntöisesti mitä kompleksisempi palvelu, sitä haastavampaa ja kalliimpaa sen valvonta on (Blåka, 2017, s. 1094).

Tulevaisuudessa transaktiokustannukset nousevat siirryttäessä yhä enemmän allianssi ja muihin yhteistyö- ja kumppanuusmalleihin sekä tulospoistuksiin malleihin. Nämä toimivat uudentyyppisinä sopimusmalleina, joilla koordinoitaan julkisia palveluja ja tavoitellaan innovaatiokumppanuutta. Malleja käytetään kompleksisissa palveluissa, joissa on useita toimittajia tai hoitopolkuja. (Tirronen, 2020, s. 18.) Yksityisellä sektorilla on huomattu, että kilpailun lisääntyessä läheisistä suhteista avaintoimittajiin on etua. Transaktiokustannusteoria yhdistääkin taloustieteeseen johtamisen teorian, jonka kautta on mahdollista kehittää taloudellinen tapa tehdä yhteistyötä eri organisaatioiden välillä. (Väänänen, 2017, s. 54.)

Transaktiokustannusteorian mukaan oman yrityksen hallitseminen on tehokkaampaa ja sen kustannukset ovat alhaisemmat kuin markkinoilta vastaavan hankinta. Julkisen sektorin on perusteltua tuottaa palveluja omana tuotantona, jos transaktiokustannukset ylittävät edut, jotka syntyvät yksityiseltä sektorilta hankittaessa. (Coupet & McWilliam, 2017, s. 5.) Organisaation kannattaa siirtyä omasta tuotannosta hankkimaan palvelut markkinoilta, kun organisaatiota tukevien liiketoimintojen kustannukset ovat kasvaneet samaksi kuin palvelujen hankintahinta markkinoilta (Johansson & Janssen, 2010, s. 233).

Korkeat transaktiokustannukset heikentävät kilpailuttamisen mahdollisuuksia sekä siitä saatavia hyötyjä (Valkama ja muut, 2008, s. 102). Ulkoistamispäätöksiä tehdessä tulisi huomioida transaktioriskit ja tiedon epäsymmetria, jotta voidaan arvioida julkisen organisaation mahdollisuutta valvoa ulkoistettua palvelutuotantoa (Hwang, 2015, s. 239). Eri-tyisesti palveluhankinnoissa on huomioitava, kuinka palvelun lopputulosta voidaan mitata. Tilaajan on vaikea arvioida toimittajan suorituskykyä, mikäli tilaaja ei ole määritellyt prosesseille suorituskykymittareita jo ennen ulkoistusta (McIlvor ja muut, 2009, s. 1026). Mikäli lopputulosta ei voida mitata, ei ulkoistetun toimittajan suoriutumisesta voida olla varmoja. Mikäli lopputulos on mitattavissa ja tähän voidaan luottaa, valvontakustannuksia voidaan pyrkiä rajoittamaan tarjoamalla toimittajalle erilaisia kannustinmekanismeja. Mikäli lopputulos on epävarma, kantaa päämies riskin agentin opportunistista. (Hwang,



2015, s. 239–240.) Muita riksitekijöitä ovat palvelun erityispiirteistä nousevat riskit, tavoitteiden epäyhteneväisyys ja kilpailukyvyttömät markkinat (Hwang, 2015, s. 239).

Ulkoistamisessa asetettavien tavoitteiden osalta on transaktiokustannusteorian näkökulmasta huomioitava, että tavoitteet voidaan saavuttaa myös organisaation sisäisiä prosesseja kehittämällä (Joha & Janssen, 2010, s. 241). Joka tapauksessa jo ulkoistamista suunniteltaessa tilaajan on kehitettävä prosessit toimiviksi. Toimittajat eivät usein pysty tuottamaan vaadittua laatutasoa tai parantamaan suorituskkyä, mikäli prosessit ovat huonosti suunniteltu (McIvor ja muut, 2009, s. 1026). Lisäksi huonosti suunnitellut prosessit kasvattavat valvonta- ja hallintakustannuksia.

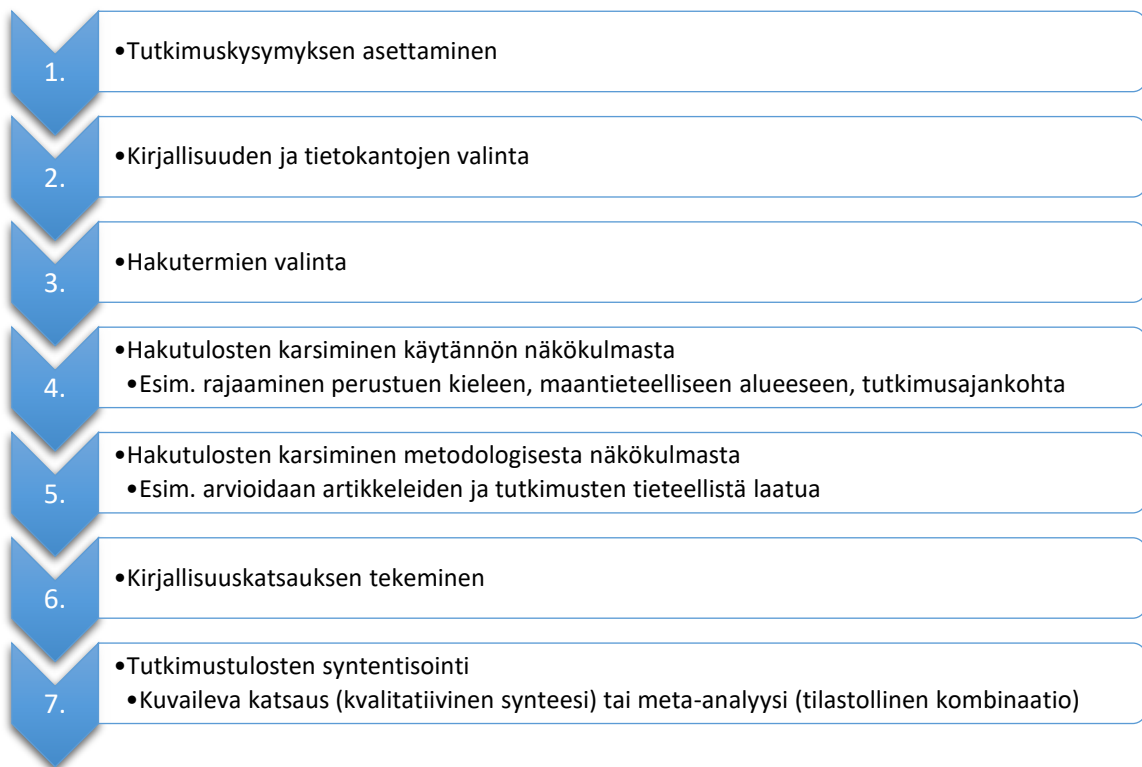
## 4 Tutkimuksen toteutus

### 4.1 Kirjallisuuskatsaus menetelmänä

Kirjallisuuskatsaus näyttää kuinka, ja millaisesta näkökulmasta, aiempaa tutkimusta on tehty (Hirsjärvi ja muut, 2007, s. 117). Kirjallisuuskatsaus luo kokonaiskuvaa aiheesta, mahdollistaa teorioiden arvioinnin ja auttaa ongelmien tunnistamisessa. Kirjallisuuskatsaus on systemaattinen, täsmällinen ja toistettavissa oleva menetelmä, jolla tunnistetaan, arvioidaan ja tiivistetään tutkijoiden, tiedemiesten ja käytännön asiantuntijoiden valmiina oleva ja julkaistu tutkimusaineisto. (Salminen, 2011, s. 3, 5.) Kirjallisuustutkimus on myös tutkimuksen tutkimusta, jonka tehtävä on muun muassa koota tutkimuksen tuloksia ja toimia pohjana uusille tutkimustuloksille. Tällainen kumulatiivinen tiedon kerääminen mahdollistaa soveltavan tutkimuksen käytettävyyden sekä uuden teorian ja käsitteistön kehittämisen. (Salminen, 2011, s. 39.)

Kun kirjallisuuskatsauksessa huomioidaan erityisesti tekniikka, jolla käytetyt ja siteeratut lähteet on hankittu ja käytettyjen lähteiden keskinäinen yhteys, on kyseessä systemaattinen kirjallisuuskatsaus (Salminen, 2011, s. 4). Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen avulla voidaan yhdistää tutkimuksia, jotta hyödynnetään tehokkaasti olemassa olevia tutkimustuloksia. Systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa pyritään keräämään kattavasti alkuperäistutkimuksia, jotta minimoidaan tiedon valikoitumisesta aiheutuva harha. Lisäksi systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa selvitetään alkuperäistutkimuksen menetelmällinen laatu, jotta jokaisen tutkimus saisi sille kuuluvan painoarvon. (Metsämuuronen, 2003, s. 16–17.) Systemaattinen kirjallisuuskatsaus tiivistääkin aiempien tutkimusten olennaisen sisällön ja tuo ilmi tieteellisiä tutkimuksia ja näiden tuloksia sekä arvioi näiden johdonmukaisuutta (Salminen, 2011, s. 9).

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus edellyttää tarkkaa tutkimusotetta siinä missä muutkin tieteelliset tutkimukset (Metsämuuronen, s. 2003, s. 17; ks. myös Salminen, 2011, s. 4). Systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen voidaan soveltaa Finkin mallia, joka etenee kuviossa neljä esitetyn mukaisesti.



**Kuvio 4.** Systemaattinen kirjallisuuskatsaus Finkin mallia mukaillen (ks. Salminen, 2011, s. 10–11).

Tässä tutkimuksessa tehdään systemaattinen kirjallisuuskatsaus eli kootaan systemaattisesti tutkimuksia, arvioidaan ja tiivistetään tutkimuksia ja niiden tuloksia. Systemaattisen kirjallisuuskatsaus luo pohjaa nyt tehtävän tutkimuksen tuloksille.

## 4.2 Aineiston kerääminen ja arviointi

### 4.2.1 Tutkimuskysymyksen asettaminen

Finkin mallin mukaan tutkimuksen alussa tulee asettaa tutkimuskysymys (Salminen, 2011, s. 10). Metsämuuronen (2003, s. 17, 8) toteaa, että systemaattinen kirjallisuuskatsaus aloitetaan aiheen rajauksella ja aihepiiriä rajataan sekä tarkennetaan asettamalla tukevia kysymyksiä.

Tämän tutkimuksen päätutkimuskysymys on: ”Millaisia hyviä hankintatoimen käytänteitä Suomen kunnat voivat hyödyntää”.

Pääkysymystä tukeva kysymys on: ”Millaisia hyviä käytänteitä hankintaa koskevassa kirjallisuudessa on tunnistettu”.

#### **4.2.2 Kirjallisuuden ja tietokantojen hakeminen**

Jo suunnitteluvaiheessa on valittava alkuperäistutkimusten hyväksymis- ja poissulkukriteerit huomioiden, että tavoitteena on valikoida mukaan mahdollisimman edustava joukko luotettavia tutkimuksia (Metsämuuronen, s. 2003, s. 17). Tutkimuksen alussa on tehty koehakuja useista kansainvälisistä tietokannoista. Hakujen perusteella käytettäviksi tietokannoiksi valikoitui Sage Journals Online ja Business Source Premier (EBSCO), koska näiden tietokantojen tulokset vastasivat sisällöltään parhaiten koehakuja. Kokeiluhakujen perusteella, joita tehtiin myös Artossa, Doriassa, Elektrassa ja Finnassa, suomenkielisiä tieteellisiä vertaisarvioituja artikkeleita ei hankintatoimesta ollut viimevuosilta juurikaan saatavilla. Tämän vuoksi suomenkieliset tietokannat on jätetty pois aineiston hausta.

#### **4.2.3 Hakutermien valinta**

Käsitteet ja teoreettinen viitekehys vaikuttavat hakutermistöö. Käsitteiden määrittely on keskeinen osa systemaattista kirjallisuuskatsausta ja ne tulee määritellä selkeästi. Lisäksi tulee määritellä käytettävä teoreettinen viitekehys. (ks. Metsämuuronen, s. 2003, s. 22, 23.) Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys on määritelty luvussa kaksi ja teoreettinen viitekehys on määritelty luvussa kolme.

Koehakujen avulla, ennen varsinaisen aineiston keräämistä, on tutustuttu termistöön, jota käytetään hankintatoimessa. Selvisi, että hankinnasta ja hankintatoimesta käytetään

englanninkielistä termiä ”purchasing”, jolla viitataan pääasiassa yksityisen sektorin hankintaan ja ostamiseen. Lisäksi käytetään termiä ”procurement”, jolla usein viitataan termiin ”public procurement” eli julkiseen hankintaan sekä hankintaan yleisemmällä tasolla.

Koehakujen avulla hakulauseketta on muokattu siten, että hakujen tulokset on saatu vastaamaan tutkimuksen kohdetta ja otos on muotoutunut tutkimuksen kannalta sopivaksi. Aineiston haussa on käytetty edellä mainittuja termejä ”purchasing” ja ”procurement”. Hakusanan ”sourcing”, jota käytetään usein muun muassa toimitusketjuratkaisujen yhteydessä, on jätetty tietoisesti pois. Boolean logiikan ”NOT” toimintoa ei ole käytetty, koska tuloksista ei ole haluttu rajata pois mahdollisesti tutkimuksen kannalta oleellista aineistoa. Hakulausekkeeksi muodostui näin ollen: ”purchasing OR procurement”. Vaasan yliopiston tietoasiantuntijaa on hyödynnetty hakujen asianmukaisuuden varmistamiseksi.

#### **4.2.4 Hakutulosten karsiminen käytännön näkökulmasta**

Tutkimusaineistoon on sisällytetty julkaistut tutkimusartikkelit, jotka on vertaisarvioitu ja joihin tutkijalla oli vapaa pääsy. Aineistohaun aikaväliksi on valittu vuodet 2015–2021, koska uusin tutkimustieto on nyt tehtävän tutkimuksen kannalta oleellisinta. Kuntien hankintatoimen kehittämisen kannalta uusin tutkimustieto antaa parhaimmat lähtökohdat kehittämiselle. Aikarajaukseen vaikutti myös tutkijan taustaolettama siitä, että hankintatoimen kehitys on muutamien viime vuosien aikana ollut nopeaa varsinkin julkisella sektorilla.

Kirjallisuuskatsauksen artikkeleiksi valittiin Euroopan talousalueella hankintatoimea käsitteleviä artikkeleita. Alueellinen rajausta perustui siihen, että Euroopan komissio on alueellisesti säännellyt hankintaa ja kilpailua. Aineiston haku tapahtui ennen Iso-Britannian erkaantumista EU:sta. Koska tutkimuksessa on haettu kansainvälisiä artikkeleita, rajautui kieleksi englanti ja suomi. Tosin suomenkielisiä artikkeleita ei osunut hakutuloksiin.

Artikkelit sisältävät yksityiseen sektoriin liittyvien tutkimusten lisäksi myös julkiseen sektoriin liittyviä tutkimuksia. Myös näitä tutkimuksia on perusteltua liittää osaksi tätä tutkimusta, koska myös julkiseen sektoriin liittyvät tutkimukset voivat auttaa kuntia kehittämään hankintatoimeaan. Julkiseen sektoriin liittyvät tutkimukset tuovat nyt tehtävään tutkimukseen lisäarvoa myös siksi, että tutkimusten kohteet toimivat samankaltaisen normiohjauksen alla kuin kunnat. Yksityisen sektorin hankintojen normiohjaus poikkeaa julkisten hankintojen normiohjauksesta.

#### **4.2.5 Hakutulosten karsiminen metodologisesta näkökulmasta**

Katsauksessa käytiin läpi 115 artikkelia. Näistä hakutuloksista poistettiin kuluttajien ja kotitalouksien hankintoja, kiinteistösijoittamista, bruttokansantuotetta, ostovoimaa ja valuuttatalouden kehitystä sekä valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä koskevat artikkelit. Hakutuloksista poistettiin myös poliittista argumentaatiota sekä sotateollisuutta politiikan ja ihmisoikeuksien näkökulmasta käsittelevät artikkelit. Tuloksista poistettiin myös tuotetutkimukset ja materiaalien uudelleen hyödyntämistä koskevat artikkelit. Hakutuloksista on poistettu myös artikkelit, jotka koskivat kasvien ominaisuuksia, lääketieteellisiä toimenpiteitä ja tutkimusta, potilasturvallisuutta sekä hyvinvointia ja sen edistämistä, kuten ravitsemusta ja terveyden edistämistä. Hakutuloksista poistettiin myös artikkelit, joihin ei kohdistunut viittauksia ja jotka näin ollen eivät vaikuttaneet täysin luotettavilta. Tämän yhteydessä tunnistettiin kuitenkin, että osa uudemmissa artikkeleista ei ole saanut osakseen viittauksia uutuutensa vuoksi. Myös ne artikkelit, jotka olivat jääneet maantieteellisestä rajauksesta huolimatta ja sijoittuivat kokonaan Euroopan talousalueen ulkopuolelle, poistettiin. Tämän tiiviin seulan läpäisi 12 artikkelia, jotka olivat tutkimuksen kannalta relevantteja.

### 4.3 Kirjallisuus katsauksen tekeminen ja aineiston analysoinnin periaatteet

Kuten edellä todettiin, niin 115 artikkelista mukaan valikoitui 12 artikkelia syvällisempää analyysiä varten. Tutkijan on suhtauduttava laadulliseen aineistoon kriittisesti ja on varmistettava, että tutkija on ymmärtänyt sen (Metsämuuronen, 2008, s. 53–54). Kun aineisto käytiin läpi ensimmäisen kerran, tarkasteltiin kaikkia artikkeleita pintapuoleisesti. Artikkeleista luettiin tällöin vähintään tiivistelmä ja johtopäätökset. Tämän perusteella tehtiin edellä esitetyn mukainen aineiston rajaaminen. Kun tutkimusaineistoon sisällytettävät artikkelit varmistuivat, palattiin näihin artikkeleihin ja tehtiin kattavampi kriittinen tarkastelu. Tällöin artikkelit luettiin läpi kokonaisuudessaan ja artikkeleista tehtiin muistiinpanot kysymysten avulla, jotka olivat:

- Kuka tai ketkä ovat kirjoittaneet artikkelin ja minä vuonna?
- Mikä on artikkelin nimi?
- Mikä on tutkimuksen aihe ja tarkoitus?
- Mikä on tutkimusmenetelmä?
- Mitkä ovat tutkimuksen keskeiset tulokset?
- Kerro tutkimuksen analyysi tutkimuksen viitekehyksessä (näennäismarkkinateoria, päämies-agenttiteoria, transaktiokustannusteoria)?
- Mikä on tutkimuksen hyöty Suomen kuntien hankintakäytänteille?
- Missä artikkeli on julkaistu?

Tämän jälkeen tutkimustulokset, tulosten arviointi teoreettisesta viitekehyksestä ja johtopäätökset kirjattiin tutkimukseen. Näiden kirjoittamisen yhteydessä artikkelit luettiin osittain kolmannen kerran, kun tutkimuksen tuloksia täsmennettiin ja yksityiskohtia tarkennettiin.

Tutkimusaineisto on luokiteltu kahteen ryhmään: kilpailuttamiseen ja toimittajavalintaan sekä toimittaja- ja sopimushallintaan. Luokittelu kuvaa hankintaprosessin kahta keskeisintä toimintoa. Hankintojen suunnittelun tavoite on onnistunut toimittajavalinta sekä toimittajan sopimuskaudella tuottama palvelu, joka tukee hankintayksikön

toimintaa mahdollisimman hyvin. Kilpailutus on väline toimittajan valintaan sekä luo viitekehityksen sopimuskauden onnistumiselle. Sopimuskaudella hyvä toimittaja- ja sopimushallinta luovat hankinnan onnistumisen edellytykset ja sovitun mukaisen toteutumisen. Systemaattisen kirjallisuuskatsauksen tutkimusaineistoon valitut artikkelit ovat nimetty taulukossa yksi.

Aineisto on melko kattava ja varsin monipuolinen, koska hankintatoimea on lähestytty useasta eri näkökulmasta, liiketoiminta-alueesta ja hankinnan eri vaiheista käsin. Aineistossa toistuu osittain samat teemat kuten kumppanuussopimukset ja toimittajavalinta. Toisaalta mukana on myös teemoja, jotka nousevat esiin yksittäisinä ilmiöinä kuten esimerkiksi oikeudenmukaisuus. Tarkempi kuvaus aineistosta ja tutkimustuloksista ovat seuraavassa luvussa 5. Tutkimustulokset.



**Taulukko 1.** Tutkimukseen mukaan valitut tutkimusartikkelit.

<b>Kirjoittaja(-t), vuosi</b>	<b>Artikkelin nimi</b>	<b>Julkaisufoorumi</b>	<b>Luokittelu</b>
Bergere, F. (2016)	Ten years of PPP: An initial assessment	OECD Journal on Budgeting, 2015(1), 31–123.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Bourns, I. M. (2017)	Unlicensed Medicines in the UK - Legal Frameworks, Risks, and their Management	Medicine Access @ Point of Care, 1, 22–28.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Castro, H. E., Malpica-Llanos, T., Musila, R., Konduri, N., Amaris, A., Sullivan, J. & Gilmartin, C. (2019)	Sharing knowledge for policy action in low- and middle-income countries: A literature review of managed entry agreements	Medicine Access @ Point of Care, 3, 1–11.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Decarolis, F. (2018)	Comparing public procurement auctions	International Economic Review, 59(2), 391–419.	Kilpailutus ja toimittajavalinta
De Felice, F., Deldoost, M. H., Faizollahi, M., & Petrillo, A. (2015)	Performance Measurement Model for the Supplier Selection Based on AHP	International Journal of Engineering Business Management, 1–13.	Kilpailutus ja toimittajavalinta
Howard, M., Roehrich, J., Lewis, M. & Squire, B. (2019)	Converging and Diverging Governance Mechanisms: The Role of (Dys)Function in Long-term Inter-organizational Relationships	British Journal of Management, 30(3), 624–644.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Iossa, E. & Saussier, S. (2018)	Public private partnerships in Europe for building and managing public infrastructures: an economic perspective	Annals of Public & Cooperative Economics, 89(1), 25–48.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Khorana, S., Ferguson-Boucher, K. & Kerr, W. A. (2015)	Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework	Journal of Common Market Studies, 53(2), 292–310.	Kilpailutus ja toimittajavalinta
Nagaraj, V. K. (2015)	Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage	Development & Change, 46(4), 585–617.	Toimittaja- ja sopimushallinta
Reeves, E., Palcic, D., Flannery, D. & Geddes, R. R. (2017)	The determinants of tendering periods for PPP procurement in the UK: an empirical analysis	Applied Economics, 49(11), 1071–1082.	Kilpailutus ja toimittajavalinta
Theodorakopoulos, N., Ram, M. & Kakabadse, N. (2015)	Procedural Justice in Procurement Management and Inclusive Interorganizational Relations: An Institutional Perspective.	British Journal of Management, 26(2), 237–254.	Kilpailutus ja toimittajavalinta
Zelenbabic, D. (2015)	Fostering innovation through innovation friendly procurement practices: a case study of Danish local government procurement	Innovation: The European Journal of Social Sciences, 28(3), 261–281.	Toimittaja- ja sopimushallinta

## 5 Tutkimustulokset

### 5.1 Kilpailuttamiseen ja toimittajavalintaan liittyvä tutkimusaineisto

#### 5.1.1 Sähköisten hankintojen mahdollisuus

Khoranan, Ferguson-Boucherin ja Kerrin vuonna 2015 julkaistussa tutkimuksessa analysoitiin Euroopan komission sähköisten hankintojen politiikkaa, luotiin analyyttinen kehys sähköisten hankintojen arvioimiseksi sekä nostettiin esiin hallinnollisia kysymyksiä, joihin on puututtava, jotta sähköiset hankinnat täyttävät niille asetetut odotukset. Soveltavassa tutkimuksessa kuvataan sähköistä hankintaa koskevan keskustelun pohjalta poikkiteollinen malli, joka tarjoaa teknologianeutraalin ja strategisen lähestymistavan julkisten hankintojen hallintaan. Mallin perustana ovat avoimuus, vastuuvollisuus, kilpailu ja oikeudenmukaisuus. (Khorana ja muut, 2015.) Tutkimus on keskittynyt erityisesti sähköiseen kilpailuttamiseen ja tarjouspyynnöstä tiedottamiseen. Tutkimuksessa ei huomioitu, että itse tarjouspyyntö saattaa sisältää sellaisia vaatimuksia, jotka edellyttävät esimerkiksi tarjoajan fyysistä läsnäoloa ja paikkasidonnaisuutta tai muuta mikä rajoittaa hankinnan toteuttamista puhtaasti sähköisesti.

Tutkimuksessa väitetään, että valtioiden väliset rajat ylittävät hankinnat vaativat yhdenmukaisuutta ja esteiden poistamista. Sähköiset hankinnat voivat mahdollistaa yritysten välisen kilpailun kasvun sekä uusien yritysten markkinoille pääsyn. Näitä edesauttavat yhdenmukaiset menettelyt ja sääntely. Tutkimuksessa väitetään, että toistaiseksi yritykset eivät ole olleet erityisen innokkaita tarjoamaan sähköisiin hankintoihin, vaikka ne tunnistivat niistä mahdollisesti saatavat hyödyt. Syynä innottomuuteen on ollut muun muassa hajanaiset sähköiset hankintamenettelyt. Tutkimustulosten perusteella sähköisten hankintojen käytössä ja kehittämisessä tulee huomioida organisaatiot ja sidosryhmät, liiketoimintaympäristö, standardisoitu infrastruktuuri sekä tiedon varmuus ja tietosuojaan liittyvät ratkaisut. (Khorana ja muut, 2015.)

Kun tutkimusta arvioidaan tämän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin, tutkimuksen ansioksi voidaan laskea se, että se nostaa esiin julkisen sektorin mahdollisuuden kontrolloida markkinoita sähköisten hankintojen kautta. Osa julkisen sektorin hankinnoista tapahtuu näennäismarkkinoilla, jolloin julkinen sektori säätelee markkinoille tuloa. Julkisen sektorin sääntelyn yhtenäistäminen mahdollistaa uusien yritysten markkinoille pääsemisen ja markkina-alueen laajentumisen. Sähköiset hankinnat voivat madaltaa yritysten osallistumista julkisen sektorin hankintoihin sekä mahdollistaa uusien yritysten, kuten esimerkiksi valtioiden rajat ylittävien yritysten, markkinoille pääsyn.

Sähköiset hankinnat ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen antavat kunnille mahdollisuuden hyödyntää laajemmin Euroopan unionin sisämarkkinoita. Tämä voisi kasvattaa markkinoiden kilpailua ja sitä kautta tehostaa julkisten varojen käyttöä. Tämä kuitenkin edellyttää kansainvälisen hankintatoimen kehittämistä. Mikäli kunnilla ei ole tähän resursseja voisi yhteishankintayksiköt tarjota yhteishankintojen kautta myös pienemmille kunnille mahdollisuuden hankkia tuotteita unionin sisämarkkinoilta. Tämä voisi auttaa myös markkinoiden kehittymistä varsinkin silloin, kun kansalliset markkinat ovat vääristyneet vähäisen kilpailun vuoksi.

### **5.1.2 Tarjousajan pituus**

Reevesin, Palcicin, Flannery ja Geddesin vuonna 2017 julkaistussa tutkimuksessa tutkittiin public-private partnership -hankkeiden (PPP) tarjousaikoihin liittyviä muuttujia ja näiden vaikutuksia. Empiirisessä tutkimuksessa tutkimusmenetelmänä käytettiin duraa-tioanalyysia, jonka avulla selvitettiin eri taustatekijöiden vaikutusta tarjousaikojen vaihteluun. Tutkimuksessa oletettiin, että tarjousaikaan vaikuttavat tarjouspyynnön ajoitus, toimiala, projektin koko mitattuna pääomalla, PPP-hankkeen sijainti sekä kansalliset vaalit. Aineisto koostui 670 elinkaarimallilla toteutetusta hankinnasta, joiden tiedot oli saatu Iso-Britannian valtiovarainministeriöstä. (Reeves ja muut, 2017.) Vaikka taustamuuttujat olivat monipuoliset, niin niistä ei käynyt ilmi olivatko hankkeet muuttuneet kompleksisemmiksi ja vaativat sen vuoksi pidemmän tarjousajan.

Reevesin ja muiden (2017) tutkimuksen tuloksissa nousee esiin se, että vaikka PPP-hankkeen uskotaan toteutuvan nopeammin ja kustannustehokkaammin kuin perinteisen hankinnan, ovat PPP-hankkeet kompleksisempia. PPP-hankkeisiin liittyvien hankintojen tarjousajat ovat jollain aloilla pidentynyt. Tutkimuksessa väitetään, että pidentynyt tarjousaika vaikuttaa negatiivisesti yksityisten sekä julkisten kumppanuuksien tehokkuuteen ja talouteen. Pidempää tarjousaikaa ennakoivat hankkeiden tietty toimiala, korkea arvo ja vaaalien ajoittuminen. (Reeves ja muut, 2017.)

Tutkimuksen ansio nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksestä käsin on se, että siinä tuodaan esiin tarjousajan vaikutus transaktiokustannuksiin. Mitä pidempi tarjousaika on ja mitä kauemmin toimittajan valinta kestää, sitä korkeammat ovat transaktiokustannukset. Pitkä tarjousaika pienentää myös tarjoajien painetta kilpailuun. Pitkä tarjousaika vaikuttaa kokonaiskustannusten lisäksi hankintaorganisaation ja tarjoajan suhteisiin.

Mikäli hankintayksikkö pohtii allianssi tai PPP-hanketta, tulee kustannuksissa huomioida kilpailuttamisesta ja toimittajavalinnasta syntyvät transaktiokustannukset. Näin ollen on arvioitava, millaisella mekanismilla kilpailutus ja toimittajavalinta tehdään. Hankintayksikön tulisi kyetä laskemaan hankintakustannuksiin hinnan lisäksi kaikki taloudelliset vaikutukset, kuten esimerkiksi kilpailuttamisesta syntyvät transaktiokustannukset. Kuntien olisi kehitettävä kokonaiskustannusten laskentaosaamista sekä ymmärrystä hankintatoimen omien kustannusten syntymisestä. Lisäksi hankintatoimen tulee kiinnittää huomiota tarjousaikojen pituuteen ja huomioida toimittajavalinnan pitenemisestä syntyvät kustannukset. Kustannuksissa olisi huomioitava, että yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön tehokkuus laskee, jos tarjousaika pitenee.

### 5.1.3 Tarjoushinnan vertailu

Decarolisin vuonna 2018 julkaistussa tutkimuksessa analysoitiin tarjoajien valintamekanismeja julkisten hankintojen huutokaupparuokamenettelyssä. Tutkimuksessa vertaillaan myös toimittajavalintaa ja sen kustannuksia, kun toimittajan valintaperusteena on alhaisin hinta tai lähimmäksi keskihintaa annettu tarjous.

Tutkimus on empiirinen tutkimus, jossa tutkimusaineisto analysoitiin kvantitatiivisilla tutkimusmenetelmillä. Tutkimusasetelmassa vertailtiin hankintojen arvioitua kustannusta toteutuneeseen kustannukseen, kun hankintamenettelyssä käytettiin tarjousten vertailuperusteena alhaisinta hinta tai lähimmäksi keskihintaa annettuja tarjouksia. Tutkimusaineisto oli kerätty viideltä Italian alueelta. (Decarolis, 2018.) Tutkimukseen kannattaa suhtautua kriittisesti, koska kyseessä on vain viiden alueen otos. Italian talous on jakautunut rikkaaseen pohjoiseen ja köyhempään etelään, joiden liiketoimintakulttuurit voivat erota toisistaan. Keskihintaan perustuva tarjousten vertailu voi juontaa juurensa pyrkimykseen vähentää järjestäytyneen rikollisuuden kiinnostusta osallistua julkisiin hankintoihin. Tämä asettaa tutkimuksen varsin erilaiseen kontekstiin verrattuna maihin, jossa harmaantalouden osuus ei ole niin merkittävä kuin Italiassa.

Decarolisin tutkimuksen tulosten mukaan keskihintaan perustuva tarjousten vertailu aiheuttaa tehottomuutta ja nostaa tuotantokustannuksia. Tutkimuksessa väitetään, että keskihintaan perustuvan hankintamenettelyn käyttöä olisi vähennettävä Italiassa ja sitä käytävissä maissa. Keskihintaan perustuvien hankintamenettelyjen kustannuksia ja hyötyjä on arvioitava kriittisesti, mutta on huomioitava myös, että alhaisimman hinnan käyttämisellä tarjousten valintaperusteena on rajoituksia. Tutkimuksessa ilmeni, että molemmissa hinnoittelumalleissa voidaan hallita riskejä, koska hintaa rajoitetaan. (Decarolis, 2018.)

Nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin, Decarolisin tutkimuksen ansioksi voidaan laskea se, että se nostaa esiin toimittajavalintaan liittyvät kustannusriskit. Alhainen hinta saattaa johtaa korkeampiin kustannuksiin kuin kalliimpi hinta. Tällöin

toimittajan sopimuskauden aikaisessa suoriutumisessa voi olla puutteita tai alhaisimassa hinnassa ei ole huomioitu kaikkia tosiasiallisia kustannuksia. Päämies-agenttiteorian mukaan toimittaja (agentti) voi pyrkiä maksimoimaan sopimuksesta saatavaa hyödyn alentamalla laatua kasvattaakseen katetta tai veloittamalla lisätöistä. Tästä huolimatta keskihintaan perustuva toimittajan valinta ei ole välttämättä kokonaiskustannuksiltaan alhaisempi kuin halvimpaan hintaan perustunut hankinta. Keskihintaan perustuva tarjouksen valinta ei kannusta yrityksiä tehostamaan toimintaa ja se voi vaikuttaa tarjoajan näkökulmasta arpajaisilta.

Suomessa ei ole hyväksyttävää käyttää julkisissa hankinnoissa keskihintaan perustuvaa tarjousten vertailua. Tutkimus osoittaa, että vaikka hankintayksiköllä olisikin houkutus käyttää keskihintaa vertailuperusteena, ei se välttämättä ole taloudellisesti edullisin ratkaisu. Riippumatta siitä miten hankintayksikkö vertailee hintaa, tulee sen varmistaa sopimuskaudella toimittajan (agentin) suoriutuminen. Kuntien hyödyntämien markkinoiden ymmärtämisen vuoksi voisi olla hyödyllistä tehdä laajemmin kansallista tieteellistä tutkimusta erilaisten hintavertailumallien käyttämisestä toimittajavalinnassa.

#### **5.1.4 Analyttisen hierarkiaproessin hyödyntäminen toimittajavalinnassa**

De Felice, Deldoost, Faizollahi ja Petrillo ovat julkaisseet vuonna 2015 empiirisen tutkimuksen. Tutkimuksessa kuvataan menetelmä toimittajien valintaan, mikä ohjaa myös toimittajasuhteiden hallinnassa. Tutkimuksen menetelmänä hyödynnettiin Saatyin kehittämää analyttistä hierarkiaproessia (AHP) ja asteikkoa, jonka avulla mitattiin muuttujien välistä suhdetta. AHP validoitiin vertailemalla kahden tapauksen empiirisiä tuloksia toisiinsa. Se tapahtui vertailemalla ruotsalaisten ja iranilaisten yritysten toimittajavalinnan preferenssejä. (De Felice ja muut, 2015.) Tutkimustuloksissa ilmeni eroavaisuutta ruotsalaisten ja iranilaisten yritysten toimittajapreferenssien välillä, mutta tutkimuksen kautta ei päästä käsiksi siihen miksi esimerkiksi ruotsalaisissa yrityksissä toimittajavalinnassa painottui iranilaisia yrityksiä enemmän toimittajan tekninen suorituskky ja iranilaisissa yrityksissä painottui ruotsalaisia yrityksiä enemmän maantieteellinen sijainti.

Tutkimuksessa ei myöskään arvioitu vaikuttaako hankinnan laatu, kuten kompleksisuus, toimittajavalinnan preferensseihin.

De Felice ja muut (2015) väittävät, että toimittajien valinta on yksi keskeisimmistä hankintayksikön toimenpiteistä, koska se vaikuttaa kustannuksiin ja siihen sisältyy aina riski. Tutkimuksessa väitetään, että toimittajavalintaan vaikuttavia preferenssejä voivat olla toimittajan suoriutuminen, maantieteellinen sijainti, maine, taloudellinen tilanne, hinta ja kustannukset, tekninen suorituskyyky ja laadunhallintajärjestelmä. Tutkimustulosten perusteella AHP on toimiva työkalu strategisen päätöksenteon tueksi. (De Felice ja muut, 2015.)

Kun arvioidaan De Felicen ja muiden tutkimusta nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin, tutkimuksen ansioksi voidaan todeta, että se nostaa toimittajavalinnan strategisesti merkittävään rooliin. Näennäismarkkinateorian mukaan julkinen sektori voi säännellä näennäismarkkinoita. Toimittajien valinta on merkittävä tekijä markkinoiden sääntelyssä. Päätös toimittajan valinnasta voi vaikuttaa pitkällä aikavälillä näennäismarkkinoiden kehittymiseen. AHP voi tukea strategisessa päätöksenteossa, kun määritellään mitkä ovat julkisen hankintayksikön toimittajien valinnan preferenssit.

Kuntien tulisi tietoisesti päättää siitä millaisia asioita ne suosivat valitessaan toimittajia. Kunnat voivat määritellä tarjouspyyntöihin ehtoja, jotka vaikuttavat siihen millainen toimittaja tulee valituksi. Toimittajien valinnassa voidaan huomioida esimerkiksi 1. markkina-alue (lokaali vs. globaali), 2. maine ja suoriutuminen erilaisten referenssien avulla, jolla voidaan varmistaa esimerkiksi toimittajan yhteistyökyky ja toimittajasuhteen laatu sekä 3. toimittajan tekniset valmiudet ja yhteensopivuus hankintayksikön prosessien ja järjestelmien kanssa, joka vaikuttaa transaktiokustannuksiin. AHP on hyvä työkalu preferenssien tunnistamiseksi sekä preferenssien ohjaamiseksi haluttuun suuntaan.

Hankintatoimen yksi keskeinen tehtävä on markkinoiden johtaminen. Markkinoiden kehittämisen ja ohjaamisen vuoksi toimittajien valintaperusteet tulee arvioida niin lyhyen

kuin pitkän aikavälin näkökulmasta. Esimerkiksi niiden yritysten suosiminen, joilla on hankintayksikön kanssa valmiiksi yhteneväiset järjestelmät ja prosessit antavat yrityksille signaalin hankintayksikön tarpeista. Riippuen hankintayksikön haluttavuudesta sopimus-kumppanina, yritykset joko investoivat yhdenmukaistamiseen tai katsovat, että investointi ei kannata ja mahdollisesti poistuvat markkinoilta.

Markkinoiden ohjaamisen lisäksi kunnilla on mahdollisuus ajaa toimittajavalintojen kautta poliittisia tavoitteita. Kunta voi esimerkiksi pyrkiä vahvistamaan tarjouspyynnön ehtojen kautta alueellista elinvoimaa tai tiettyjä sosioekonomisia arvoja kuten työllistämistä tai ekologisuutta.

#### **5.1.5 Toimittajavalinnan oikeudenmukaisuus**

Theodorakopoulosin, Ramin ja Kakabadsen vuonna 2015 julkaisemassa tutkimuksessa käsitellään hankintojen oikeudenmukaisuutta suurten hankintayksiköiden ja etnisessä vähemmistössä olevien toimittajien välillä. Tutkimuksessa keskitytään isojen hankintayksiköiden ja pienten toimittajien väliseen suhteeseen. (Theodorakopoulos ja muut, 2015.)

Empiirinen tutkimuksen metodina on tapaustutkimus. Tutkimuksessa analysoitiin kahdeksan Englannissa sijaitsevan ison ja keskenään erityyppisen hankintayksikön toimittajien etsintä- ja valintaprosesseja hyödyntäen haastatteluja ja muita dokumentteja. Tutkimuksessa oli mukana sekä julkisen että yksityisen sektorin hankintayksiköitä. Nämä sijaitsivat eri maantieteellisillä alueilla ja liiketoimintasektoreilla. (Theodorakopoulos ja muut, 2015.) Tutkimus keskittyi pelkästään hankintayksiköiden näkemykseen siitä, millainen toimittajien etsintä- ja valintaprosessi on eikä siinä huomioitu toimittajien näkökulmaa.

Tutkimuksen tuloksissa selvisi, että toimittajien oikeudenmukaista etsintää ja valintaa edistävät; 1. hankintojen periaatteet, 2. käytännöt ja menettelyt, jotka vähentävät toimittajaksi pääsemisen esteitä, 3. pienille toimittajille soveltuvien hankintaluokkien



tunnistaminen, 4. hankinta-ammattilaisten ja muiden sidosryhmien kouluttaminen, 5. eritasoisten toimittajien huomioiminen sekä 6. osoittamalla pienille toimittajille hankintojen mahdollisuudet. Tutkimuksessa väitetään, että hankintojen sääntely vahvistaa prosessuaalista oikeudenmukaisuutta. (Theodorakopoulos ja muut, 2015.)

Theodorakopoulos ja muut väittävät, että tutkimus poikkeaa transaktiokustannusteoriasta ja sen opportunistisesta näkemyksestä siinä mielessä, että keskiössä on oikeudenmukaisuus. Tutkimuksessa väitetään, että se laajentaa käsitystä transaktiokustannusteorian toimittajasuhdetta analysoimalla, kuinka oikeudenmukaisuus vaikuttaa toimittajan valintaan ja osapuolten suhteeseen. Transaktiokustannusteorian perusteella kustannuksia aiheuttaa opportunisti, epävarmuus ja rationaalisuus. Theodorakopoulos ja muut väittävät, että oikeudenmukaisuuden kautta voidaan pyrkiä pienentämään toimittajan epävarmuutta ja opportunistia. (Theodorakopoulos ja muut, 2015.)

Kun arvioidaan tutkimusta nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksestä käsin, tutkimuksen ansio on siinä, että se nostaa esiin oikeudenmukaisen toimittajavalinnan vaikutuksen transaktiokustannuksiin. Kunnan avoimuus voi sujuvoittaa yhteistyötä toimittajien kanssa ja pienentää näin transaktiokustannuksia. Lisäksi tutkimuksen ansiona on, että se nostaa esiin näennäismarkkinateorian näkökulmasta sen, että kunta voi vaikuttaa toimittajavalinnoilla siihen ketkä saavat tuottaa, ja keiden halutaan tuottavan, kunnalle palveluja. Mikäli kunnat haluavat kiinnittää huomiota pienten yritysten pärjäämiseen toimittajien valinnan yhteydessä, tulee kuntien huomioida hankinnoissa erilaiset hankintamenettelyt ja käytännöt, jotka edistävät pienten toimittajien oikeudenmukaista valintaa, tunnistaa pienille toimittajille soveltuvien hankintoja ja mahdollisesti jakaa hankintoja näille toimittajille soveltuvammiksi sekä kouluttaa henkilöstöään.

## 5.2 Toimittaja- ja sopimushallintaan liittyvä tutkimusaineisto

### 5.2.1 Pitkäaikaiset toimittajasuhteet

Howard, Roehrich, Lewis ja Squire julkaisivat vuonna 2019 tutkimuksen, jossa selvitettiin kuinka muodolliset ja epämuodolliset hallinnon mekanismit vaikuttavat pitkäaikaisissa organisaatioiden välisissä hankintasopimuksissa. Mekanismin vaikutusta arvioitiin sopijapuolten vuorovaikutuksen ja vuorovaikutuksessa suoriutumisen näkökulmasta.

Tutkimus on empiirinen kahden tapauksen pitkittäistutkimus, jossa tutkittiin noin kahdenkymmenen vuoden pituisia yksityisen sektorin ja julkisen hallinnon välisiä suhteita, jotka perustuivat hankinta- ja ylläpitosopimuksiin. Tutkimusaineisto koostui ensisijaisista ja toissijaisista lähteistä sekä haastatteluista. (Howard ja muut, 2019.) Koska molemmissa tapauksissa on kyse samasta Iso-Britannian puolustusvoimien organisaatiosta, antaa tämä suppean kuvan toisen sopimusosapuolen roolista ja hallinnon mekanismeista. Julkisen sektorin organisaatiot voivat olla toisistaan poikkeavia, jolloin yhden organisaation kokemus hallintomekanismeista ei välttämättä ole suoraan hyödynnettävissä tai laajennettavissa.

Tutkimuksessa väitettiin, että organisaation hallintomekanismit voivat olla samanaikaisesti toimintaa edistäviä tai estäviä sekä positiivisia tai negatiivisia. Epäviralliset ja viralliset hallinnon mekanismit ovat hyödyllisiä vain silloin, kun ne ovat toimivia molemmille osapuolille. Osa hallintomekanismeista voi toimia yhden sopimuskumppanin kanssa, mutta se ei välttämättä toimi toisen osapuolen kanssa. Riippumatta osapuolista, osapuolten hallintomekanismit voivat ajan myötä lähestyä tai loitota toisistaan. Myös osapuolien suhteen toimivuus vaikuttaa sopimuksen hallintaan. (Howard ja muut, 2019.)

Julkinen sektori ulkoistaa yksityiselle toimijalle monimutkaisia hankintoja saavuttaakseen kustannustehokkuuden. Tällöin pitkän aikavälin sopimuksessa vastuu suhteista ja osaamisen kehittämisestä siirtyvät yksityiselle sektorille. Tämä lisää julkisen hallinnon riippuvuutta yksityisestä toimijasta. Tutkimuksessa tuotiin esiin, että tämän vuoksi

julkisen hallinnon johtajien tulee oppia toimimaan dynaamisessa vuorovaikutuksessa hallinnon epävirallisten ja virallisten, sekä toimintaa edistävien ja estävien, mekanismien kanssa. (Howard ja muut, 2019.)

Kun tutkimusta arvioidaan tämän tutkimuksen viitekehyksessä, on Howardin ja muiden tutkimuksen ansiona, että se huomioi yhteistyömekanismit ja niiden vaikutuksen sopimuksen hallintaan. Päämies-agenttiteorian viitekehyksen mukaan hankintasopimuksissa molemmat osapuolet, päämies ja agentti, pyrkivät optimoimaan sopimuksesta saatavan hyödyn. Tutkimustulosten perusteella hallinnon mekanismit eivät aina edesauta yhteistyön sujuvuutta, jolloin julkinen hallinto ei kykene optimoimaan lopputulemaa itsensä kannalta. Pitkissä ulkoistussopimuksissa osaaminen ja tieto voivat siirtyä toimittajalle (agentille), jolloin julkinen hallinto ei pysty ohjaamaan toimittajan laatu- ja kustannustasoa riittävän hyvin.

Toimittajalla ei ole samat tavoitteet kuin hankintayksiköllä, mutta sillä on parempi tieto ulkoistetusta toiminnasta. Suomessa on tehty laajoja ulkoistamissopimuksia esimerkiksi liittyen sosiaali- ja terveystalouteen. Tällöin on huolehdittava, että kunnalla säilyy tieto ja osaaminen ulkoistetun palvelun tuottamisesta sekä laadusta ja kustannustasosta. Muutoin toimittaja voi saada sopimuksen toteuttamisen yhteydessä, tai neuvottelutilanteissa, etulyöntiaseman johtuen tiedon epäsymmetriasta. Tiedon epäsymmetria ja kunnan osaamisen katoaminen vaikeuttavat kunnan mahdollisuutta ohjata toimittajaa. Kuntien on itse ylläpidettävä sisäisesti osaamista ulkoistetun toiminnan kohteesta sekä ymmärrettävä hankintatoimen näkökulmasta se, että millaiset keinot sillä on suojautua tiedon epäsymmetriaa vastaan. Hankintatoimen osalta henkilöstöä voidaan kouluttaa ulkopuolisten koulutusten avulla, mutta kunnan sisäisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen ulkoistetun toiminnan osalta saattaa olla haastavaa.

### 5.2.2 Riskinjakosopimukset

Castro, Malpica-Llanos, Musila, Konduri, Amaris, Sullivan ja Gilmartin ovat julkaisseet tutkimuksen vuonna 2019 lääkkeiden riskinjakosopimuksista. Lääkkeiden riskinjakosopimukset (managed entry agreements, MEA) ovat maksajan ja lääkeyhtiön välisiä sopimuksia, joihin perustuen otetaan käyttöön sellaisia uusia lääketeknologioita, joiden kustannushyötyä ei tunneta. Tutkimuksessa kartoitettiin lääketeknologioiden riskinjakosopimuksiin liittyviä kokemuksia, esteitä ja edistäviä tekijöitä korkean tulostason maissa, jotta matalamman tulotason maat voivat hyödyntää kertyneitä kokemuksia hankinnoissaan. Tutkimuksessa oletetaan, että korkeamman tulotason maista saadut kokemukset voivat kertoa riskinjakosopimusten hyödyistä ja puutteista sekä hyödyttää jatkossa köyhempiä maita.

Laadullisen tutkimuksen menetelmänä on hyödynnetty kirjallisuuskatsausta. Kirjallisuuskatsauksen aineisto koostui edellisen kymmenen vuoden aikana tehdyistä tutkimuksista, joissa mainittiin riskinjakosopimus. Tutkimuksissa mainittuja riskinjakosopimuksia oli aineistossa 285 kappaletta. Tutkimusaineisto luokiteltiin olemassa olevan riskinjakosopimusten luokittelun perusteella. Sen lisäksi selvitettiin tekijöitä, jotka mahdollistivat tai estivät riskinjakosopimusmallin hyödyntämisen. Tutkimuksessa tunnistettiin, että riskinjakosopimukset voivat olla rahoitusperusteisia, tulospäätteisiä tai erilaisia hybridimalleja näistä. (Castro ja muut, 2019.) Tutkimuksesta on saattanut rajautua pois sopimustyyppit, jotka muistuttavat läheisesti riskinjakosopimusta, tai jopa täyttävät näiden kriteerit, mutta joita ei ole nimetty riskinjakosopimukseksi. Aineistosta on saattanut karsiutua pois myös sellaisia tutkimuksia, joissa on käsitelty riskinjakosopimuksia vastaavia sopimustyypppejä.

Tutkimuksen tuloksista selvisi, että erilaiset rahoitusjärjestelmiin perustuvat riskinjakosopimusmallit olivat yleisempiä kuin tulospäätteiset sopimusmallit. Riskinjakosopimuksen toteuttamista edistivät osaava hallinto sekä tietojärjestelmä, jonka avulla pystyttiin seuraamaan riskinjakosopimuksen mukaisten tavoitteiden toteutumista. Riskinjakosopimuksen käyttöä edisti myös tieto lääkkeiden positiivisista tuloksista, varmuus tehosta,

turvallisuudesta ja taloudellisista vaikutuksista. Tutkimuksessa todettiin, että sopimuksen toteutukseen vaikutti myös kulttuuriset tekijät kuten maksajan tietämystyyppisten sopimusmallien suosiminen sekä valmistajan ja maksajan välinen suhde. (Castro ja muut, 2019.)

Tutkimuksessa väitetään, että kiinnostus riskinjakosopimuksia kohtaan on kasvanut viime vuosina, vaikka riskinjakosopimusten käyttö tarttumattomien tautien hoidon yhteydessä on ollut rajallista. Tämä voi johtua vähäisistä empiirisistä todisteista sekä erilaisista tavoista luokitella sopimuksia. (Castro ja muut, 2019.)

Riskinjakosopimuksessa yhdistyy uusien tuotteiden testaaminen markkinoilla, riskien jakaminen sekä kustannushyötyjen analysointi. Kun tutkimusta arvioidaan nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin, tutkimuksen ansio on siinä, että se nostaa esiin edut ja haasteet, jotka seuraavat sopijaosapuolten välisestä riskien jakamisesta. Sopimukseen kirjattujen tavoitteiden toteutuminen ja riskien toteutumisen arviointi edellyttävät sopimuksen seuranta. Päämies-agenttiteorian mukaan maksaja (päämies) pyrkii laadun sekä määrän tuottamiseen ja minimoi omaa riskiään laatimalla sopimuksen riskien jakamisesta. Sopimukseen perustuen maksajalla on mahdollisuus testata lääkeyhtiön (agentin) tuotteita, joiden kustannusvaikuttavuudesta ei ole tietoa. Sopimuksessa pyritään maksajan ja lääkeyhtiön tavoitteiden yhdenmukaistamiseen, jolloin lääkeyhtiöllä on motivaatiota tuottaa maksajan haluamia asioita huomioiden kustannustehokkuus. Maksajalla on siis oltava sopimusten hallintaa tukevat rakenteet, jotta tuotteella saavutettavaa hyötyä ja kustannuksia voidaan seurata luotettavasti lopputuloksen varmistamiseksi.

Vaikka Suomessa kunnat eivät solmi uusia lääketeknologioita koskevia sopimuksia, voi tutkimusta hyödyntää keskustelunavauksena uusien sopimusmallien kehittämisen näkökulmasta. Riskinjakosopimuksissa voidaan yhdistää rahoitusperusteiset ja tulospoisteteiset sopimukset sekä uusien tuotteiden testaaminen markkinoilla. Riskinjakosopimusta laadittaessa kuntien tulee kiinnittää huomiota siihen, että niin riskit kuin hyödyt jaetaan

kunnan (päämiehen) ja toimittajan (agentin) välillä. Tällöin pelkästään kunta ei vastaa tuotteen testaamisesta ja siitä aiheutuneista seurauksista, kuten esimerkiksi kustannuksista. Riskienjaonsopimusmalli voi edesauttaa uusien innovaatioiden syntymistä ja toimia yhdenlaisena rahoitusmallina yritysten tuotekehitykselle.

Yliopistollisille sairaaloille on jo karttunut kokemusta kehitysvaiheessa olevien lääkkeiden testaamisesta ja näiden sopimuskäytänteistä, joten kunnilla olisi mahdollisuus arvioida riskinjakosopimusmallien käyttöä kartoittamalla yliopistosairaaloiden kokemuksia. Kunta voi myös omalla poliittisella aktiivisuudellaan edesauttaa uusien innovaatioiden syntymistä, kun se mahdollistaa riskinjakosopimustyyppisten menetelmien kautta uusien teknologioiden ja palvelujen tulon markkinoille.

### **5.2.3 Kumppanuussopimukset**

Iossa ja Saussierin 2018 julkaistussa tutkimuksessa tarkasteltiin, millaisessa kehitysvaiheessa Euroopassa ollaan julkisen ja yksityisen sektorin public-private partnership -hankkeiden (PPP) osalta. Tutkimuksessa analysoitiin myös, kuinka PPP-hankkeet voivat kehittyä tulevaisuudessa, kun Euroopan maat ovat hiljattain saattaneet julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivien ja niiden kansalliseen lainsäädäntöön sisällyttämisen tavoitteena on helpottaa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittämistä. (Iossa & Saussieri, 2018.)

Iossa ja Saussierin (2018) tutkimus on empiirinen tapaustutkimus yksittäisestä PPP-hankkeesta, jossa nostettiin esiin yhteistyössä ilmenneitä haasteita ja jota käsiteltiin teoreettisesta viitekehyksestä käsin. Tutkimuksessa on nostettu esiin vain yksi PPP-hanke, jossa ongelmat mahdollisesti kertautuivat johtuen hankkeen varhaisessa vaiheessa tapahtuneesta epäonnistumisesta tarjouspyynnön määrittelyn ja rahoitusmallin osalta.

Tutkimuksen tuloksena ilmeni, että PPP-hankkeen onnistuminen riippuu tarjouspyyntöjen suunnittelusta ja toteutuksesta sekä sopimuksen optimaalisuudesta. Julkisen

sektorin osaaminen ja vastuullisuus edesauttavat onnistumista. Käyttöoikeusdirektiivi vaikuttaa positiivisesti julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussopimuksiin, koska se siirtää operatiivisen riskin toimittajalle. Tutkimuksessa väitettiin, että tulevana vuosina julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksilla on kasvava rooli julkisen infrastruktuurin ja palvelujen tarjoamisessa. Kumppanuuksien käytännön toteutuksessa on kuitenkin oltava varovainen, koska ne ovat monimutkaisia hankkeita ja vaativat osaamista. Tutkimuksessa ehdotetaan, että yliopistojen ja päättäjien olisi tarjottava standardisoituja malleja tarjouspyyntöjä ja sopimuksia varten. Tutkimustuloksissa ilmeni myös, että avoin tieto ja hallinto helpottavat oppimista sekä vastuullisuutta. Tämä edistää julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia. (Iossa & Saussier, 2018.)

Nyt tehtävän tutkimuksen viitekehyksestä käsin Iossan ja Saussierin (2018) tutkimuksen ansioksi voidaan laskea se, että se nostaa esiin kumppanuussopimusten riskit. Jotta PPP-hankkeita valmisteltaessa pystytään minimoimaan sopimuskauden haasteet, hankintayksiköltä (päämieheltä) vaaditaan ymmärrystä siitä, miten toimittaja (agentti) voi käyttäytyä tilanteessa, jossa vallitsee tiedon epäsymmetria tai mikäli toimittaja toimii opportunistisesti. Mikäli tiedon epäsymmetriasta ja laadun ongelmista päästään eroon, eivätkä esimerkiksi valvonnasta aiheutuneet transaktiokustannukset ole kohtuuttomat, PPP-sopimukset voivat edesauttaa saamaan laadukkaampaa infrastruktuuria ja palveluja sekä pienentämään elinkaarikustannuksia verrattuna perinteisiin hankintoihin.

Hankintayksikön on tunnistettava erilaisia kumppanuussopimuksia valmistellessaan sopimuskauteen sisältyvät riskit sekä pyrittävä minimoimaan ne tarjouspyyntöjen ja sopimusten laatimisen yhteydessä. Kumppanuussopimuksissa riskit yleensä jaetaan sopijapuolten välillä. Hankintayksikön olisi kiinnitettävä huomiota siihen, kuinka tiedon epäsymmetriaa voidaan pienentää, miten sopimusta ja hankkeen kohdetta valvotaan ja mitataan, mistä asioista sopimuskaudella voidaan neuvotella. Hankintayksikön olisi hyvä huomioida myös millaiset korvaus- sekä bonus-sanktio-mallit sopimukseen kirjataan, jotta ne ohjaavat toimintaa kustannustehokkaasti haluttuun suuntaan. Kumppanuussopimusten sopimuskauden aikaisen laadun parantaminen ja toiminnan ohjaaminen

edellyttävät hankintayksiköltä kykyä konkretisoida tavoitteet mitattaviksi suureiksi. Näin ollen tarvitaan hankintatoimen osaamista niin hankinnan valmistelun kuin sopimuskauden aikana.

#### **5.2.4 Public-private partnership -hankkeet**

Bergere julkaisi vuonna 2016 tutkimuksen, jossa analysoitiin toimialakohtaisesti PPP-menetelyjen vaikutuksia sekä havainnollistettiin suuremmista PPP-hankkeista kertynyttä kokemusta. Empiirisen tutkimuksen aineisto koostui useista PPP-hankkeen tapauksista, laajemmasta aineistosta, joka on kerätty muun muassa Ranskan talousministeriöstä sekä haastatteluista. Tutkimus on laaja ja siinä tuodaan valikoidusti esiin yksittäisten PPP-hankkeiden yksityiskohtia.

Bergeren (2016) tutkimuksen tulosten perusteella PPP-hankkeita kohtaan ollaan edelleen kymmenvuoden kokemuksen jälkeen poliittisesti ja julkisesti kriittisiä. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen raja on edelleen herkkä keskustelun aihe. Bergere väittää tämän johtuvan osittain epäonnistuneiden hankkeiden saamasta mediahuomiosta ja näin ollen olevan osittain epäoikeudenmukaista. Tutkimuksen tulosten mukaan oikeustapauksia on ollut kuitenkin vähän. (Bergere, 2016.)

PPP-hankkeet mahdollistavat kokonaiskustannusten huomioon ottamisen heti ennakoarvioinnissa ja projektisuunnitteluvaiheessa. Tutkimuksen tuloksista ilmenee, että PPP-hankkeet mahdollistavat palvelun ja suorituskyvyn sekä kustannusten ennustettavuuden, mikä edistää ennakkorahoituksen järjestymistä. Aiemmat kuvitelmat siitä, että PPP-hankkeet eivät ilmene kirjapidossa, ovat Bergeren väitteen mukaan haihtuneet ja nyt hankkeet kirjataan julkisesti talousarvioon sekä kirjanpitoon. Bergere toteaa, että vaikka PPP-hankkeet eivät välttämättä ole halvempia kuin perinteiset urakat, valmistumisajat ovat selvästi lyhyemmät jo toimitettujen hankkeiden perusteella. Kokemuksen perusteella PPP-hankkeet ovat osoittautuneet toimivaksi konseptiksi, kun sitä tarkastellaan



taloudellisesta, sopimuksellisesta ja toteutuneen lopputuloksen näkökulmasta. (Bergere, 2016.)

Tutkimuksessa väitetään, että suuri osa epäonnistumisista johtuu julkisen sektorin puutteellisesta hankkeen hallinnoinnista, sopimusmuutospyyntöistä ja huonosta valmistelusta. Tutkimustuloksissa todetaan kuitenkin myös se, että PPP-hankkeiden vaikutus investointikustannuksiin on ollut pienempi kuin mitä on saavutettu julkisen hallinnon kehittämisen seurauksena. (Bergere, 2016.)

Bergeren tutkimuksen tuloksissa tuodaan esiin, että PPP-hankkeet eivät voi muuttaa huonoa hanketta hyväksi eivätkä ne vapauta resursseja julkiselta sektorilta, koska resurssit tarvitaan hankkeen asianmukaisen toteuttamisen järjestämiseen ja valvontaan. Bergeren mukaan PPP-hankkeiden valvonta on keskitetty Ranskassa talousministeriön alaisuuteen, mikä parantaa hankkeiden laatua. Tutkimustuloksissa nostetaan esiin, että kumppanuussopimukset vaativat julkiselta sektorilta enemmän valvontaa kuin perinteiset hankintasopimukset ja osalla liiketoiminta-alueista PPP-hankkeet ovat kasvattaneet hallinnon määrää. Tutkimuksessa todetaan, että PPP-hankkeiden etuja ja haittoja on arvioitava kriittisesti, jotta varmistutaan siitä, että se on tehokkain, tarkoituksenmukaisin ja realistisin vaihtoehto tehdä sopimuksia. Bergere väittää, että julkisen sektorin on pohdittava sen ydintoimintoja, joihin se keskittyy huomioiden rajalliset resurssit, sisäisen asiantuntijuuden ja taloudenhallinnan. Bergeren mukaan on myös pohdittava, millainen kyky julkisella sektorilla on siirtää osa hankkeisiin liittyvistä riskeistä ulkopuoliselle taholle, jolla on parempi kompetenssi hallita riskiä. (Bergere, 2016.)

Bergeren (2016) mukaan Ranskan markkinoilla on tapahtunut muutos 2010-luvun alussa ja julkinen kielteinen suhtautuminen PPP-hankkeisiin jättää näiden tulevaisuuden avoimeksi. Toisaalta Bergere (2016) väittää, että PPP-hankkeiden sekä erityisen yksityisen ja julkisen sektorin yhdistämisen osaamisen avulla Ranska pärjäisi kansainvälisessä kilpailussa paremmin.

Kun arvioidaan Bergeren (2016) tutkimusta nyt tehtävän tutkimuksen viitekehyksessä, lasketaan sen ansioksi, että se nostaa esiin PPP-hankkeiden transaktiokustannukset ja kokonaiskustannukset sekä sosioekonomisten hyötyjen arvioinnin. PPP-sopimukset nostavat transaktiokustannuksia esimerkiksi hallinnon kasvamisen myötä, koska hallintoa tarvitaan hankkeiden valmistelua ja valvontaa varten. Bergeren tutkimuksessa nousee esiin myös hankkeiden hyvän valmistelun tärkeys laadukkaana lopputuloksen näkökulmasta. Hankintayksiköiden tulee tunnistaa toimittajan (agenttia) hallinnan mekanismit ja sopimukset tulee valmistella huolellisesti. Tätä edesauttaa selkeät tavoitteet, joita seurataan aktiivisesti.

PPP-hankkeet eivät välttämättä tuo taloudellista säästöä kunnille. Hankkeen onnistumisedellytysten arvioimiseksi olisi hyvä tehdä hankkeen alussa kattava sosioekonominen selvitys hyödyistä ja elinkaarikustannuksista. Vaikka transaktiokustannukset voivat olla korkeat kumppanuusmallisen hankkeen valmistelun ja valvonnan osalta, voidaan mallilla saavuttaa parempi lopputulos. Hankkeita valmisteltaessa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota tavoitteisiin, näiden mitattavuuteen sekä valvontaan. Hankintatoimen olisi syytä kehittää kokonaiskustannusajattelua ja ymmärtää myös organisaation sisäisten kustannusten arvo. Kumppanuushankkeiden osalta on hyvä huomioida, että ne eivät lähtökohtaisesti sovi pieniin hankintoihin johtuen muun muassa korkeista hallinnollisista kustannuksista.

#### **5.2.5 Standardisoimattomat ja sertifioimattomat tuotteet ja palvelut**

Bournsin julkaisi tutkimuksen vuonna 2017, jossa analysoitiin lisenssittömien lääkkeiden käytön riskejä ja haasteita. Bournsin (2017) tutkimus on laadullinen tutkimus, jossa kuvasiin Iso-Britannian julkisen terveydenhuollon järjestelmän (NHS) nykytilaa sekä lisenssittömien lääkkeiden käyttöön liittyviä riskejä ja haasteita. Tutkimuksessa tunnistettiin lisenssittömien lääkkeiden käytön riskeiksi ja haasteiksi taloudellisuus, potilaan hoidon jatkuvuus sekä laatu. Tutkimuksessa ei sen sijaan kiinnitetty huomiota lisenssittömien lääkkeiden kokonaiskustannushyötyyn verrattuna lisensoituihin lääkkeisiin.

Bourns väittää, että lisenssittömien lääkkeiden käytöstä aiheutuu kustannuksia johtuen muun muassa siitä, että niiden tosiasiallista markkinahintaa ei kyetä määrittelemään ja hankinnan prosessikustannukset kasvavat, koska määritellystä hankintaprosessista poiketaan. Myöskään lisenssittömien lääkkeiden laatutasoa ja saatavuuden jatkuvuutta ei voida taata. (Bourns, 2017.)

Bournsin (2017) tutkimuksen ansio nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin on se, että se nostaa esiin transaktiokustannukset sellaisten tuotteiden kohdalla, joita ei ole standardisoitu. Transaktiokustannusteorian näkökulmasta kompleksisuus nostaa kustannuksia. Kun hankitaan tuotetta, jota ei ole valmiina markkinoilla standardimuotoisena, nostaa se kustannuksia. Toimittaja voi tällöin määrittää hintatasoa vapaammin ja normaaliprosessista poikkeaminen kasvattaa transaktiokustannuksia henkilötöajan kasvun vuoksi. Lisäksi hankintayksikön mahdollisuudet varmistaa tuotteiden laatutaso voi olla haastavaa. Päämies-agenttiteorian näkökulmasta toimittaja (agentti) voi pyrkiä tuottamaan voittoa muun muassa korkean kateprosentin ja heikon laadun avulla, kun taas hankintayksikkö (päämies) pyrkii saamaan laadukkaita ja tasalaatuisia tuotteita kilpailuiden markkinoiden normaalin hintatason mukaisesti. Näin ollen voidaan katsoa, että lisenssittömien lääkkeiden kohdalla vallitsee tiedon epäsymmetria ja päämies ei voi olla varma agentin toiminnasta.

Tutkimuksen tuloksia voidaan soveltaa ylipäätään erilaisiin tuotteisiin ja palveluihin, joita voidaan hankkia joko standardimuotoisina ja sertifioituina tai standardisoimattomina ja sertifioimattomina. Standardisoimattomia ja sertifioimattomia tuotteita ja palveluja hankittaessa kunnan tulee pohtia realistisesti sitä, että onko kunnan tarve niin spesiaali, että se on valmis maksamaan kunnalle kustomoidusta tuotteesta tai palvelusta yli markkinahinnan. Standardisoimattomien ja sertifioimattomien tuotteiden ja palveluja hankinta vaatii kunnalta myös enemmän henkilötöaika tuotteen tai palvelun määrittelemiseksi ja laadun varmistamiseksi. Kunnan tulisi analysoida kriittisesti omat tarpeensa sekä markkinat, jotta kunnan tarpeet ja markkinoiden tarjonta kohtaavat.

### 5.2.6 Innovatiiviset hankinnat

Zelenbabin vuonna 2015 julkaisemassa tutkimuksessa analysoitiin sitä, että mitkä seikat tukevat ja rajoittavat julkisia innovatiivisia hankintoja. Kyseessä on empiirinen tutkimus, jossa tutkittiin yhtä hankintaa haastattelujen ja hankintaan liittyvien dokumenttien avulla. (Zelenbabin, 2015.) Tutkimusaineisto käsitti vain yhden tapauksen, joten siinä korostuvat vain yksittäisen tapauksen ilmiöt.

Tutkimuksen tuloksissa ilmeni, että innovatiivisten julkisten hankintojen onnistumista tukevat muun muassa läheinen ja varhainen yhteistyö toimittajien kanssa, toimittajan teknologinen osaaminen, kyvykkyys soveltaa toiminnallisia määrittelyjä, poliittinen tuki, riittävä resurssointi ja organisaatioiden yhteensovittelu. Zelenbabin väittää, että innovatiiviset hankinnat voivat tukea toimittajien mahdollisuuksia päästä markkinoille sekä kehittää tuotteita. (Zelenbabin, 2015.)

Zelenbabin tutkimuksen ansioksi voidaan lakea nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin se, että tutkimus nostaa esiin, kuinka julkinen sektori voi tukea tai estää uusien innovaatioiden syntymistä ja niiden markkinoille pääsyä. Näennäismarkkinateorian perusteella julkinen sektori voi säännellä markkinoita ja toimia kuluttajan halujen ohjaajana. Omalla toiminnallaan ja tekemällä innovatiivisia hankintoja, julkinen sektori voi tukea, tai säännellä, uusien tuotteiden ja palvelujen sekä yritysten pääsyä markkinoille. Zelenbabin tutkimuksen ansioksi voidaan laskea myös se, että siinä huomioidaan se, että yhteistyö toimittajien ja hankintayksikön välillä edistää innovatiivisten hankintojen onnistumista. Rakentamalla tuotekehitykseen perustuvaa yhteistyötä toimittajan (agentin) ja hankintayksikön (päämiehen) välillä voidaan edistää molempien osapuolien tavoitteita.

Kunta voi estää tai mahdollistaa innovatiivisilla hankinnoilla yritysten pääsyä ja toimimista markkinoilla. Innovatiiviset hankinnat edellyttävät kunnilta uudenlaista tapaa

hankkia. Siinä missä aiemmin kunnat ovat määritelleet hankintojen sisällöt hyvin tarkkaan, tulisi kuntien jatkossa hankintamenettelyissä kuvata ongelma, johon kunta haluaa ratkaisun ja tavoite, mihin kunta haluaa päästä. Tällöin innovatiiviset ratkaisut olisivat luonnollinen vaihtoehto perinteisille tarkasti ennalta määritellyille ratkaisuille.

Onnistunut innovatiivinen hankinta edellyttää kunnan hankintayksiköltä hyviä yhteistyösuhteita potentiaaliin toimittajiin jo hankinnan valmisteluvaiheessa, jotta voidaan edistää molempien osapuolien tavoitteita. Mikäli toimittajille annetaan mahdollisuus ratkaista kunnan ongelma parhaaksi katsomallaan tavalla, ja pyrkiä kunnan asettamaan tavoitteeseen, edellyttää se aktiivista palautteen antamista puolin ja toisin. Innovatiiviset hankinnat saattavat edellyttää osapuolilta iteratiivista lähestymistapaa ongelman ratkaisuun, jotta päästään molempia osapuolia hyödyttävään ratkaisuun. Tällöin kunnan tulee jossain määrin olla valmis joustamaan byrokraattisesta lähestymistavasta.

### **5.2.7 Politiikan vaikutus markkinoihin**

Nagarajin vuonna 2015 julkaisemassa tutkimuksessa analysoitiin kehitysyhteistyöhön liittyvien markkinoiden muutosta ja kehitysyhteistyön keskittymistä voittoa tavoitteleville yrityksille. Lisäksi tutkimuksessa analysoidaan sitä mitä on seurannut siitä, kun kehitysyhteistyö on voittoa tavoittelevien yritysten tuottamaa ja, kun yksityinen turvallisuus ala on lähentynyt kehitysyhteistyötä tuottavien yritysten kanssa. (Nagaraj, 2015.)

Nagarajin (2015) laadullisessa tutkimuksessa kuvataan kehitysyhteistyötä, kun sillä tavoitellaan voittoa sekä alan yritys- ja markkinarakennetta kahden kehitysyhteistyötä tuottavan yrityksen historian kautta. Toiseksi tutkimuksessa analysoidaan kuinka urakat ja sopimusmekanismat, toimittajakulttuuri, kehitysyhteistyömarkkinoiden politiikka sekä jaettu osaaminen luovat erilaisia mahdollisuuksia kehitysyhteistyötä tuottaville yrityksille. Kolmanneksi tutkimuksessa analysoidaan markkinajohtaisen turvallisuusyhteistyön kehittymistä sekä miten voittoa tavoittelevat kansainväliset kehitysyhteistyötä tuottavat yritykset ja yksityinen turvallisuusala ovat hyödyntäneet keskinäisen lähentymisen.

Kehitysyhteistyötä tuottavien yritysten ja yksityisen turvallisuusalan lähentyminen vahvistaa näiden yritysten poliittista painoarvoa ja edistää liikevoiton kasvua. (Nagaraj, 2015.) Olisi ollut toivottavaa, että tutkimuksessa olisi käsitelty myös sitä, että miten valtiolliset instituutiot näkevät kansainvälistä kehitystyötä tuottavat yritykset sekä näiden yritysten ja yksityisen turvallisuusalan yritysten yhteistyön voimistumisen.

Nagaraj (2015) väittää, että erilaiset hyväntekeväisyysjärjestöt ovat muuttuneet ajan myötä kaupallisempaan suuntaan ja niistä on tullut markkinoiden keskittymisen myötä kansainvälisiä monialayrityksiä. Nagaraj väittää myös, että kehitysyhteistyötä tehdään terrorismin vastaisen sodan nimissä sekä sodan jälkeisen jälleenrakennuksen yhteydessä. Tutkimuksessa esitetään, että toimialojen lähentyminen hämärtää rajan hallinnon ja turvallisuuden välillä. Kun yhdistetään samanaikaisesti kehitysyhteistyö, kapinallisten torjunta sekä sotatoimet samaan hallintoon, militarisoi se kehitysyhteistyötä. (Nagaraj, 2015.)

Nagaraj väittää, että kansainvälinen politiikka on ohjannut kehitysyhteistyön markkinoita tehokkuuteen, jolloin voittoa tavoittelevien yritysten rooli on vahvistunut. Voittoa tavoittelevat yritykset ovatkin saaneet kehitysyhteistyömarkkinoilla roolin, jonka perusteella ne voivat sopeutua valtiollisten instituutioiden poliittisiin päätöksiin ja ohjata näitä päätöksiä kasvattaakseen liikevoittoaan. Julkisen vallan tekemä politiikka onkin johtanut kehitysyhteistyötä tuottavien yritysten ja turvallisuusalan lähentymiseen, sekä edistänyt yritysten liikevoiton kasvua. (Nagaraj, 2015.)

Tutkimuksessa väitetään, että markkinajohtoinen kehitysyhteistyö on luonut kehitysyhteistyötä tuottaville yrityksille mekanismin, jolla se voi vastata poliittisiin muutoksiin ja muokata politiikkaa haluamaansa suuntaan. Lisäksi markkinajohtoinen kehitysyhteistyö edistää jatkossakin suurten kansainvälisten voittoa tavoittelevien yritysten etuja. Nagaraj väittää, että vaikka muutokset sopimus- tai hankintapolitiikassa saattavat vaikuttaa merkittävilta uudistuksilta, on todennäköisempää, että yksityiset kehitysyhteistyötä

tuottavat ja turvallisuusalan yritykset ovat jo hyvissä asemissa sopeutuakseen ja hyötyäkseen muutoksista. (Nagaraj, 2015.)

Kun arvioidaan Nagarajn tutkimusta nyt tehtävän tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin, voidaan tutkimuksen ansioksi laskea se, että siinä huomioidaan politiikan vaikutus markkinoihin. Näennäismarkkinateorian viitekehyksestä käsin tarkasteltuna, näyttää siltä, että kehitysyhteistyötä varten on syntynyt näennäismarkkinat, jota julkinen valta sääntelee ja johon vaikutetaan kansainvälistä politiikkaa tekemällä.

Vaikka kunnat eivät ole merkittävässä roolissa kehitysyhteistyön rahoittamisessa, voidaan tutkimusta soveltaa kuntien avustusrahoitukseen ja -politiikkaan. Kunnat voivat rahoittaa hyväntekeväisyysjärjestöjen tuottamia palveluja avustuksilla. Avustuksia saavat järjestöt voivat toimia samanaikaisesti kilpailuilla markkinoilla ja hyväntekeväisyysjärjestöinä. Kuntien harjoittama politiikka voikin ohjata hyväntekeväisyysjärjestöjä ammatti- maistumaan ja lähentymään voittoa tavoittelevia yrityksiä sekä etsimään uusia liiketoimintamalleja. Tällainen liiketoimintamalli voi olla esimerkiksi vapaaehtoistyöntekijöiden toiminta ja sen työpanoksen myyminen kunnille sosiaalihuollon tukipalveluna. Tällöin hankinnan ja avustusten ero hämärtyy.

Kuntien on tunnistettava riski, että avustusten myöntämisen politiikasta voi seurata epätoivottuja lieveilmiöitä. Kuntien olisi analysoitava miten sen ajama politiikka vaikuttaa hyväntekeväisyysjärjestöjen rooliin markkinoilla. Olisi arvioitava, että toimivatko hyväntekeväisyys järjestöt jo nyt kilpailuilla markkinoilla ja vaikeuttaako avustuspolitiikka voittoa tavoittelevien yritysten toimimista markkinoilla. Myös nyisen lainsäädännön riittävyyttä tulisi arvioida lainsäätäjän taholta. Säänteleeö lainsäädäntö riittävästi sitä, että hyväntekeväisyysjärjestöjen toiminta, joka perustuu avustuksiin, ei sekoitu markkinaehtoiseen liiketoimintaan?

## 6 Tutkimustulosten arviointi teoreettisesta viitekehyksestä

### 6.1 Tulosten arviointi näennäismarkkinateorian viitekehyksestä

Tutkimus tuloksissa ilmeni, että kunnilla on mahdollisuus ohjata näennäismarkkinoita haluamaansa suuntaan. Kuntien tulee jatkuvasti arvioida ylläpitämiään näennäismarkkinoita ja pohtia keinoja, miten näille markkinoille pääsyä voidaan helpottaa. Kuntien olisi arvioitava, että onko niiden tarvetta kehittää markkinoille pääsyn prosesseja erityisesti jonkin tyyppisten yritysten, kuten pk-yritysten, markkinoille pääsyn edistämiseksi (ks. Khorana ja muut, 2015, s. 303, 305; ks. Theodorakopoulos ja muut, 2015, s. 245). Kunta voi edistää uusien yritysten markkinoille pääsyä myös mahdollistamalla uusien innovatiivisten ratkaisujen ja palvelujen tarjoamista (ks. Zelenbabic, 2015, s. 274). Kuntien on myös tunnistettava, että sen toiminnalla voi olla epätoivottuja vaikutuksia näennäismarkkinoiden kehitykseen ja markkinoilla toimivien yritysten liiketoimintamalleihin (ks. Nagaraj, 2015, s. 612).

Näennäismarkkinoihin voidaan vaikuttaa myös toimittajavalinnan kautta. Se millaisia preferenssejä kunnilla on, vaikuttaa siihen mihin suuntaan markkinat kehittyvät. Esimerkiksi, jos kunta edellyttää aina referenssejä siitä, että vastaavia palveluja on jo toimitettu, ei markkinoille pääseminen ole mahdollista ja näin ollen markkinat eivät kasva uusien yritysten kautta. Myös kunnan preferenssi siitä onko toimittajan oltava paikallinen vai onko mahdollista, että palvelu tai tuote voidaan järjestää käyttöön laajemmalla maantieteellisellä alueella, vaikuttaa olemassa olevien näennäismarkkinoiden kokoon. (Ks. De Felice ja muut, 2015, s. 9, 11.) Voidaan pohtia esimerkiksi sitä, että hyödyntääkö Vantaa ainoastaan alueensa markkinoita hammashoidon palveluissa vai voiko palvelun järjestää myös Helsingin ja Espoon alueella, jolloin hammashoitoa tarjoavien yritysten määrä kasvaa merkittävästi. Toimittajavalinnassa voidaan huomioida myös, että onko toimittajalla yhdenmukaiset prosessit hankintayksikön kanssa (De Felice ja muut, 2015, s. 9). Sellaisen yritysten suosiminen, millä on jo olemassa hankintayksikön kanssa yhdenmukaiset järjestelmät ja prosessit, antaa yrityksille viestin siitä mitä hankintayksikkö haluaa. Riippuen hankintayksikön haluttavuudesta sopimuskumppanina, yritykset joko sopeutuvat



ja investoivat täyttääkseen hankintayksikön vaatimukset tai katsovat, että sopeutuminen ei ole kannattavaa ja poistuvat markkinoilta.

## 6.2 Tulosten arviointi päämies-agenttiteorian viitekehyksestä

Jo tarjouspyyntöä ja yhteistyösopimuksia valmisteltaessa on huomioitava kunnan ja toimittajan välinen tiedon epäsymmetria sekä tunnistettava potentiaaliset riskit sopimuskaudella (ks. Iossa & Saussier, 2018, s. 42, 37–38). Hankintaa valmisteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota tavoitteisiin, näiden mitattavuuteen sekä valvontaan (Iossa & Saussier, 2018, s. 28, 35–36, 42; Bergere, 2016, s. 108). Kunnan olisi kyettävä valvomaan ja mittaroimaan toimittajan suoriutumista (ks. Bergere, 2016, s. 39) sekä ymmärrettävä mitkä mekanismit kannustavat toimittajaa tavoittelemaan samoja asioita kuin mitä hankintayksikkö tavoittelee (ks. Iossa & Saussier, 2018, s. 35, 42). Jo hankintaa suunniteltaessa on hyvä huomioida, että mitä enemmän erityisiä piirteitä hankintaan sisältyy, sitä haastavampaa sen valvonta on (ks. Bourns, 2017, s. 24). Vaikka kunta ajattelisi hankkivansa palveluja ja tuotteita matalaa korkeammalla hintatasolla saadakseen laadukkaampia palveluja ja tuotteita, ei se yksiselitteisesti paranna näiden laatua ja tehokkuutta tai ole kokonaiskustannuksilta edullisinta (Decarolis, 2018, s. 410, 413).

Uudenlaiset yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömallit edellyttävät uudentyyppisten sopimusmallien kehittämistä ja on huomioitava, että yhteistyö- ja kumppanuussopimuksissa niin riskit kuin hyödyt jaetaan kunnan ja toimittajan välillä (ks. Castro ja muut, 2019, s. 2). Näissä sopimuksissa on huomioitava, että hallinnon mekanismit eivät aina edesauta yhteistyön sujuvuutta, jolloin julkinen hallinto ei kykene optimoimaan lopputulemaa itsensä kannalta (Howard ja muut, 2019, s. 639). Kuntien tulisi myös ylläpitää osaamista ja tietoa ulkoistettujen palvelujen tuottamisesta, jotta toimittajalle ei synny liiallista valtaa, jonka avulla se voi edistää omia tavoitteitaan kunnan kustannuksella (ks. Howard ja muut, 2019, s. 638, 639).

Yhteistyö- ja kumppanuushankkeita valmisteltaessa on hyvä huomioida, että ne eivät välttämättä tuo taloudellista säästöä ja hankkeen alussa on tehtävä hyödyn arvioimiseksi sosioekonominen selvitys hyödyistä ja elinkaarikustannuksista. Kumppanuusmalleissa transaktiokustannukset voivat olla korkeat johtuen hankkeen valmisteluun ja toimittajan valvontaan käytettyjen resurssien takia. (Bergere, 2016, s. 51, 74, 120; ks. Reeves ja muut, 2017, s. 1080.) Toisaalta kumppanuusmallit voivat edesauttaa uusien innovaatioiden syntymistä ja toimia innovaatiokehityksen rahoitusmallina (ks. Castro ja muut, 2019, s. 8). Tämä voi motivoida toimittajia edistämään kunnan intressejä.

### **6.3 Tulosten arviointi transaktiokustannusteorian viitekehyksestä**

Transaktiokustannuksia syntyy jo hankinnan joka vaiheessa alkaen jo hankinnan suunnitteluvaiheesta. Mitä enemmän hankinta vaatii kunnalta osaamista ja työaikaa elinkaarikustannusten laskennassa, sosioekonomisen selvityksen tekemisessä, tarjouspyynnön ja sopimusdokumenttien laadinnassa, hankinnan kohteen määrittelyssä ja niin edelleen, sitä enemmän kunnalle aiheutuu transaktiokustannuksia (ks. Bergere, 2016, s. 74). Tällöin kunnan olisi pohdittava esimerkiksi sitä, kuinka spesiaali kunnan tarve on, että se on valmis maksamaan kustomoidusta tuotteesta yli perustuotteen markkinahinnan sekä kuinka paljon se on valmis resursoimaan henkilötyöaikaa hankinnan kohteen määrittelemiseksi, hankkimiseksi ja laadun varmistamiseksi (ks. Bergere, 2016, s. 120; ks. Bourns, 2017, s. 25).

Valittu kilpailuttamistapa vaikuttaa kustannuksiin. Kilpailuttamisen yhteydessä syntyy transaktiokustannuksia hankinnan suunnittelusta, kilpailutusprosessista ja toimittajan valinnasta. (Reeves, Palcic, Flannery & Geddes, 2017, s. 1080; Bergere, 2016, s. 74; Bourns, 2017, s. 25). Hankintalaki sääntelee, millaisia toimenpiteitä kilpailutusvaiheessa tulee tehdä sekä millaisia selvityksiä hankintayksikön tulee toimittajista tehdä. Kuitenkin tarjouspyynnön sisällön määrittelyssä hankintayksiköllä on varsin suuri vapaus mikä vaikuttaa transaktiokustannusten kokoon.

Kuntien asettamat preferenssit toimittajan valinnassa vaikuttavat sopimuskauden aikaisiin transaktiokustannuksiin (ks. De Felice ja muut, 2015, s. 9). Esimerkiksi kun edellyttään toimittajalta teknisiä valmiuksia ja yhteensopivuutta kunnan prosessien ja järjestelmien kanssa, tehostuu yhteistyö ja transaktiokustannukset pienenevät. Sopimuskaudella transaktiokustannuksia kasvattaa toimittajan suoriutumisen valvonta (Bergere, 2016, s. 74, 93, 120). Lisäksi mitä monimutkaisempia sopimus- ja hintaehtoja sopimuskaudella käytetään, sitä korkeampi transaktiokustannus on (ks. Bergere, 2016, s. 80; ks. Bourns, 2017, s. 24).

Kuten kappaleessa 6.2 jo todettiin, niin erilaiset yhteistyö- ja kumppanuusmallit nostavat transaktiokustannuksia hallinnollisen työn kasvaessa. Nämä kustannukset tulee huomioida hankinnan elinkaarikustannuksissa. (Ks. Bergere, 2016, s. 120.) Niin kilpailuttamismallit kuin sopimuksenaikaiset toimintamallit tulee analysoida jo hankinnan valmisteluvaiheessa (Reeves ja muut, 2017, s. 1080; Bergere, 2016, s. 38–39, 120), jotta mahdolliset transaktiokustannukset eivät nouse kohtuuttomiksi ja pystytään säilyttämään toimittajan ja kunnan yhteistyö tehokkaana (ks. Howard ja muut, 2019, s. 637). Myös avoimuus voi sujuvoittaa yhteistyötä toimittajien kanssa ja pienentää siten transaktiokustannuksia (Theodorakopoulos ja muut, 2015, s. 249).

## 7 Johtopäätökset ja pohdinta

### 7.1 Yhteenveto tuloksista

Tutkimuksessa tunnistettiin hyviä hankintatoimen käytänteitä, jotka liittyivät hankintojen suunnitteluun ja valmisteluun, yhteistyö- ja kumppanuusmalleihin, toimittajien suoriutumiseen ja sopimuksen valvontaan, markkinoiden ohjaamiseen ja henkilöstön osaamisen kasvuun. Laadukas suunnittelu ja valmistelu ovat keskeistä hankinnan onnistumisen kannalta. Kunnan on määriteltävä huolellisesti mitä se on hankkimassa, miten se on hankkimassa sekä kiinnitettävä huomiota tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Tarjouspyynnöt ja sopimukset on valmisteltava huolellisesti, jotta varmistetaan, että toimittaja pyrkii sopimussuhteessa edistämään kunnan etua eivätkä kokonaiskustannukset kasva liian suureksi. Kilpailuttamisprosessi itsessään ei takaa optimaalista hankinnan lopputulmaa, vaan hankintayksiköltä edellytetään esimerkiksi myös markkinoiden tuntemusta, toimittajien ohjaamista kunnan omien tavoitteiden suuntaan sekä ymmärrystä kokonaiskustannusajattelusta pelkän hinnan sijaan. Kuntien tulisi löytää keinoja noudattaa byrokraattista hankintaprosessia samalla, kun katsotaan hankintaa laajemmasta hankintatoimen näkökulmasta.

Erilaiset yhteistyö- ja kumppanuusmallit ovat yleistymässä yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Tällöin on kiinnitettävä huomiota yhteistyön toimivuuteen sekä tiedon avoimuuteen ja saatavuuteen. Kunnan laatima sopimus ja pelkkä hyvä aikomus eivät takaa, että toimittaja toimisi kunnan etujen mukaan. Kaikissa hankinnoissa tulisi huomioida toimittajan suoriutuminen ja sen valvonta. Toimittajan suoriutuminen ja sen valvonta edellyttävät, että kunta on ennalta määritellyt hankinnalle tavoitteet ja kustannustason, jota se seuraa ja jonka poikkeamien perusteella se tekee toimittajaa ohjaavia toimia. Toimittajan valvonta, esimerkiksi palvelun laadun osalta, vaikuttaa myös markkinoiden toimivuuteen, kuten esimerkiksi markkinoiden hintatasoon ja alan käsitykseen siitä mikä on ammatti- maista toimintaa.

Kunnan tulisi tunnistaa miten sen oma toiminta vaikuttaa markkinoihin. Kunnan toimittajavalinta vaikuttaa siihen millaiset toimittajat selviävät markkinoilla ja mihin suuntaan markkinoiden tarjoama kehittyi. Lisäksi kunnat itse edistävät tai estävät yritysten markkinoille tuloa, jolloin samalla ne joko edistävät tai rajoittavat kilpailua.

Hyvä hankintatoimi edellyttää henkilöstöltä monipuolista osaamista. Hankinnan hyvä valmistelu edellyttää moniammatillista osaamista hankinnan suunnittelun osalta, kun henkilöstön tulee tuntea markkinat, arvioida hankinnan järkevyyttä ja optimaalista tapaa hankkia sekä laatia tarjouspyyntö ja sopimusehdot. Lisäksi henkilöstön tulisi osata laskea kokonaiskustannukset pelkän hinnan sijaan. Toimittaja- ja sopimushallinta edellyttävät henkilöstöltä hankinnan kohteen tuntemista ja substanssiosaamista, sopimuksellista osaamista sekä hyviä neuvottelutaitoja. Markkinoiden ohjaaminen haluttuun suuntaan edellyttää ymmärrystä organisaation strategiasta ja strategisten tavoitteiden kommunikoinnista markkinoille.

## **7.2 Päätelmät**

### **7.2.1 Hyvien käytänteiden hyödyntämisen perusteet ja esteet**

Tutkimuksen tarkoituksena on kasvattaa kuntien ymmärrystä hankintatoimen strategiasta merkityksestä. Luvussa 2.1 nostettiin esiin, että operatiivisten ja strategisten tehtävien vertailuanalyysit ovat tehokas menetelmä, kun etsitään parhaita hankintakäytänteitä (ks. Brandmeier & Rupp, 2010, s. 5). Tutkimuksen tuloksissa tunnistettiin hyviä hankintatoimen käytänteitä, jotka liittyivät yhteistyötaitoihin, hankintojen valmisteluun, toimittajien valintaan, toimittajien ja sopimusten hallintaan, markkinoiden ohjaamiseen ja osaamiseen.

Hyvien hankintatoimen käytänteiden implementoiminen kuntien hankintatoimeen ei välttämättä ole yksinkertaista. Mikäli kunnan johto ei tunnista hankintaa strategisesti merkittäväksi toiminnaksi, voi hankintatoimen kehittäminen ja sen resursointi olla

haastavaa. Myös poikkiorganisaation ja organisaatioiden välinen vuorovaikutus voi jäädä tällöin vähäiseksi. Uudenlaisten hankintakäytänteiden implementointi vaatii kuntien hankintatoimelta myöskin aiempaa laajempaa osaamista. Tutkimuksen alkuosassa todettiin, että kunnat ovat tyypillisesti hankinnoissa keskittyneet kilpailuttamiseen (Lundström, 2011, s. 150), mutta sen sijaan tulisi keskittyä enemmän hankintojen suunnitteluun ja strategiaan, toimittajien kilpailuttamisen jälkeiseen toimittaja- ja sopimushallintaan sekä jatkuvaan toiminnan parantamiseen (ks. Stenecker, 2008, s. 35–36). Tämä edellyttää kunnilta henkilöstön kouluttamista.

Hyvät yhteistyötaidot, sekä poikki organisaation ja organisaatioiden välinen vuorovaikutus, ovat keskeinen osa hankintaosaamista ja edellytys onnistuneelle hankintatoimelle (ks. Brandmeier & Rupp, 2010, s. 14). Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet vaativat osapuolten välisen toimivan suhteen, luottamusta ja yhteistyötä (Hwang, 2015, s. 240). Lundström väittää, että kunnissa osaaminen on erikoistunut sektoreittain. Kun sektorin substanssiosaaminen ja yleinen hankintaosaaminen eivät kunnissa kohtaa, vaikuttaa se suoraan hankintojen kehittämiseen. (Lundström, 2011, s. 176.) Mikäli kunnissa hankintatoimi ei ole integroitu osaksi kunnan strategista toimintaa, saattaa se olla irrallinen toiminta, joka ei pysty yhdistämään poikkihallinnollista osaamista. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että hankinnoissa tavoitellaan yhä enemmän erilaisia kumppanuuksia. Kun kumppanuuksien merkitys kasvaa, kasvaa myös osapuolien riippuvuus toisistaan. (Väänänen, 2017, s. 32.) Kumppanuuksien johtaminen edellyttää, että substanssiosaaminen ja hankintatoimen osaaminen kohtaavat.

Se kuinka paljon kunnat ovat valmiit resursoimaan hankintatoimeen, vaikuttaa hankintakäytänteiden implementointiin. Kumppanuushankkeet eivät vapauta resursseja julkiselta sektorilta, koska resurssit tarvitaan hankkeen asianmukaisen toteuttamisen järjestämiseen ja valvontaan. Kumppanuushankkeet voivat lisätä hallinnollisen työn määrää julkisella sektorilla. (Bergere, 2016, s. 120.)

### 7.2.2 Ulkoistaminen ja toimittajahallinta

On toivottavaa, että kunnat tunnistavat jatkossa paremmin oman roolinsa hankintojen onnistumisen näkökulmasta. Esimerkiksi kokonaiskustannusajattelua tulisi kehittää ja ymmärtää, että se on tärkeä väline strategisessa hankinnassa sekä kustannusten hallinnassa (ks. Graves, 2011, s. 104; ks. Väänänen, 2017, s. 45). Myös hankintojen muiden tavoitteiden ja hyötyjen arvioimiseksi, olisi hyvä tehdä kattavampia analyysejä (ks. Bergere, 2016, s. 120). Kun hankintatoimen kokonaiskustannusajattelua kehitetään, ymmärretään myös se, että organisaation sisäiset kustannukset ovat osa hankintakustannuksia. Hankkeen valmistelu ja sopimuksen valvonta vievät resursseja. Toisaalta on hyvä huomioida, että hankkeen valmistelun yhteydessä määriteltyjen mekanismien avulla, kuten esimerkiksi millaisia toimittajia suositaan ja millaiset sopimuksen valvontakäytänteet ovat, voidaan vaikuttaa transaktiokustannuksiin.

Kuntien hankintatoimen käytänteisiin tulee jatkossa vaikuttamaan yhä enemmän uudenaikaiset yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyömallit, jotka edellyttävät uudentyyppisten sopimusmallien kehittämistä sekä riskien ja hyötyjen jakamista kunnan ja toimittajan välillä (ks. Castro ja muut, 2019, s. 2). Hankintaa, ja erityisesti ulkoistusta valmisteltaessa, olisi hyvä ymmärtää millaiset keinot kunnalla on suojautua tiedon epäsymmetriaa vastaan. Kokonaisulkoistusten osalta on tärkeää, että kunnat ylläpitävät itse osaamista ulkoistetun toiminnan kohteesta (ks. Howard ja muut, 2019, s. 638, 639). Hankintatoimen osalta henkilöstöä voidaan kouluttaa ulkopuolisten koulutusten avulla, mutta kunnan sisäisen osaamisen ylläpitäminen ja kehittäminen ulkoistetun toiminnan osalta vaatii tietoista organisaation sisäistä osaamisen ylläpitämistä ja sen kehittämistä.

Kuntien olisi kiinnitettävä erityistä huomiota hankintojen tavoitteisiin, näiden mitattavuuteen sekä valvontaan (Iossa & Saussier, 2018, s. 28, 35–36, 42; Bergere, 2016, s. 108). Jo ennalta on suunniteltava, kuinka kunta kykenee valvomaan ja mittaroimaan toimittajan suoriutumista (ks. Bergere, 2016, s. 39). Hankkeita valmisteltaessa tulisi kiinnittää huomiota kokonaiskustannuksiin, tavoitteisiin, näiden mitattavuuteen sekä valvontaan.

Erityisesti kumppanuussopimusten sopimuskauden aikaisen laadun parantaminen ja toiminnan ohjaaminen edellyttävät kykyä konkretisoida tavoitteet mitattaviksi suureiksi.

Kunnat ovat perinteisesti määritelleet hankinnan kohteen sisällöt hyvin tarkkaan. Mikäli kunnat haluavat jatkossa vahvistaa innovatiivisuutta hankinnoissaan, tulisi kuntien kuvata hankintamenettelyissä ongelma ja tavoite, johon kunta haluaa ratkaisun. Onnistunut innovatiivinen hankinta edellyttää hyviä yhteistyötaitoja ja vuorovaikutusta koko hankintaprosessin ajan. Mikäli toimittajille annetaan mahdollisuus ratkaista haluamallaan tavalla kunnan ongelma ja pyrkiä kunnan asettamaan tavoitteeseen, edellyttää se avointa keskustelua. Kunta voi myös omalla poliittisella aktiivisuudellaan myötävaikuttaa innovaatioiden syntymiseen, kun se mahdollistaa riskinjakosopimustyyppisten menetelmien kautta uusien teknologioiden ja palvelujen tulon markkinoille (ks. Castro ja muut, 2019, s. 8).

### **7.2.3 Kilpailuttaminen ja markkinat**

Markkinoiden ohjaaminen kunnan toivomaan suuntaan edellyttää markkinoiden ymmärtämistä sekä ymmärrystä siitä, että kuinka kunta itse omalla toiminnallaan vaikuttaa markkinoihin. Kunnat voivat saada paremmin tarvitsemiaan palveluja ja ennakoida tulevaa, kun ne ymmärtävät markkinoita paremmin (Davis & Brady, 2015 s. 328).

Luvun viisi tutkimustuloksissa nousi esiin, että hyvä ennakkointi ja suunnittelu hankinnan valmisteluvaiheessa parantavat kuntien mahdollisuuksia onnistua sopimuskaudella. Yhteistyö- ja kumppanuushankkeissa, kuten muissakin hankinnoissa, olisi tunnistettava tavoitteet, joita seurataan aktiivisesti. Näiden pohjalta voidaan valmistella huolellisesti sopimukset ja tunnistaa toimittajan hallinnan mekanismit. Hyötyjen ja kustannusten arvioimiseksi tulisi valmisteluvaiheessa tehdä sosioekonominen selvitys (ks. Bergere, 2016, s. 38–39, 120).



Kunta voi ohjata markkinoita hankinnan kohteen määrittelyn kautta. Hankinnan kohde voidaan määritellä siten, että markkinat ratkaisevat kunnan ongelman ja toimittaja tavoittelee kunnan asettamia tavoitteita. Tämä mahdollistaa niiden yritysten pääsyn markkinoille, joiden liiketoimintamalli poikkeaa kunnan määrittelyistä. Kunta voi käyttää hankintojen määrittelyä myös markkinoiden rajoittamiseen. Kuntien olisi muutoinkin hyvä tuntea markkinansa, jotta kuntien kysyntä ja markkinoiden tarjonta kohtaavat. Markkinoiden toiminnan ja kokonaiskustannusten analysoinnin vuoksi olisi hyödyllistä, että Suomessa tehtäisiin tutkimusta erilaisista hintavertailumalleista.

Kunnat voivat ohjata markkinoita haluamaansa suuntaan toimittajavalinnan kautta. Kunnan tekemä toimittajavalinta ja se, miten kunta preferoi tarjoajia, antaa markkinoille signaalin kunnan haluista. Kunta voi määritellä valittavalle toimittajalle ehtoja, jotka mahdollistavat tai estävät eri toimittajien valinnan sekä sitä kautta vaikuttaa toimittajan pääsyyn näennäismarkkinoille. Toimittajavalinnan yhteydessä olisi myös muistettava, että mikäli hankittavien tuotteiden laatua ei voida varmistaa tai seurata, on kunnan ensisijaisesti pyrittävä valitsemaan toimittajat, jotka pystyvät ja haluavat tuottaa korkealaatuisia tuotteita (Valluria & Croson, 2005, s. 220).

Kuntien sopimus- ja toimittajahallinta vaikuttaa myös siihen millaiseksi markkinat muodostuvat. Esimerkiksi sosiaalihuollon toimialla tulee ymmärtää, että mikäli toimittajien valvonta on puutteellista, voi se johtaa väärin käytänteisiin alalla kuten asiakkaiden sitomiseen toimittajan tuottamiin palveluihin, heikkoon laatutasoon, kouluttamattoman henkilöstön käyttämiseen ja osaamisen heikkouteen sekä kunnalta perittäviin ylimääräisiin korvauksiin. Palvelun heikosta laadusta voi seurata kustannusten kasvu myös silloin, kun palvelua tarvitaan enemmän. Mikäli valvonta on heikkoa, voi se vaikuttaa myös niihin toimittajiin, jotka pyrkivät noudattamaan sopimusehtoja. Heikko valvonta saattaa heikentää näiden yritysten mahdollisuutta onnistua markkinoilla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla tapahtuu "markkinoiden epäonnistumisia", jolloin markkinoilla ei ole tarjolla julkisen sektorin tarvitsemia palveluja tai markkinat

ovat ohuet, jolloin tarjoajia on liian vähän valinnan mahdollistamiseksi tai tarjottujen palvelujen laatu ei vastaa vaadittua (Carey ja muut, 2019, 716.). Kunta voi ohjata markkinoita hyödyntämällä laajemmin Euroopan unionin sisämarkkinoita ja suuntaamalla tarjouspyynnöt yli kansallisten rajojen. Mikäli yhteishankintayksiköillä on kuntia paremmat resurssit tehdä kansainvälistä hankintaa, tulisi kunnille tarjota näitä mahdollisuuksia.

Kuntien olisi hyödyllistä analysoida kuinka niiden poliittisten tavoitteiden ajaminen vaikuttaa markkinoihin. Poliittiset tavoitteet voivat vaikuttaa toimittajien valintaan, mikä voi kehittää markkinoita tiettyyn suuntaan. Esimerkiksi mikäli kunta vaatii yrityksiltä yhä enenevässä määrin ekologisten seikkojen huomioon ottamista, ohjaa se markkinoita huomioimaan nämä toiminnassaan. Myös kuntien harjoittama avustuspolitiikka saattaa vaikuttaa markkinoihin. Esimerkiksi avustusten jakaminen hyväntekeväisyysjärjestöille voi jossain tapauksessa vaikuttaa voittoa tavoittelevan liiketoiminnan ja avustusten perusteella harjoitettavan toiminnan sekoittumisen.

### **7.3 Tutkimuksen tulosten merkitys**

Tutkimus on yhteenveto kansainvälisistä tutkimustuloksista. Tutkimuksen tulokset voidaan konkretisoida palvelemaan Suomen kuntien hankintatoimea. Nyt tehdyn tutkimuksen perusteella kunnat voivat pohtia omaa rooliaan markkinoilla, hankintojen suunnittelussa sekä sopimusten ja toimittajien hallinnassa. Tämän perusteella kunnat voivat arvioida millainen vaikutus näillä on sopimuskauden onnistumiseen. Kunnat voivat tunnistaa tutkimuksen tulosten perusteella myös tarvitsevatko ne lisää hankintatoimeen liittyvää osaamista.

Tutkimus tuo lisäarvoa sosiaali- ja terveyshallintotieteelle asettamalla hyvä hankintatoimi osaksi sosiaali- ja terveystoimen toimialaa, jossa kilpailutus ja ulkoistus ovat jatkuvassa kasvussa, mutta jonka osalta ei ole vielä syntynyt pitkiä perinteitä. Hankintatoimi tulisi nähdä entistä selkeämmin strategisena tukitoimintona, joka mahdollistaa kuntien onnistumisen palvelujen järjestämisessä. Toimialan palvelujen järjestämisen

suunnitelmaa tulisikin peilata markkinatilanteeseen ja toimittajien suoriutumiseen, jotta varmistetaan oikeat palvelut ja palvelujen laatutaso, kestävä kustannusrakenne, markkinoiden toimivuus ja niiden vastaaminen kuntien tavoitteisiin myös tulevaisuudessa.

#### **7.4 Tutkimuksen vahvuudet ja heikkoudet**

Suomessa on julkista hankintaa katsottu perinteisesti hankintalain prosessinäkökulmasta ja keskitytty lyhyeen operatiiviseen kilpailutusvaiheeseen. Nyt tehtävässä tutkimuksessa laajennetaan sitä hankintatoimen strategista tekemistä, joka tulee huomioida kilpailutuksen lisäksi. Tutkimus toimiikin puheenvuorona sen puolesta, että kuntien hankintatoimea tulee katsoa laajempänä kokonaisuutena, kuin pelkkänä hankintalain mukaisena kilpailutuksena.

Tutkimus on laaja-alainen ja osittain tämän vuoksi jää monilta osin pinnalliseksi. Toisaalta tutkimuksen keskeisenä sanomana on se, että hankintatoimea tulee katsoa moniulotteisena ja kompleksisena kokonaisuutena, jota tulee johtaa niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä.

Tutkimus on systemaattinen kirjallisuuskatsaus kansainvälisistä tutkimustuloksista. Systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen valikoitui mukaan elektronisista tietokannoista artikkelit, joihin tutkijalla oli vapaa pääsy. Tämä rajasi hyviä ja mielenkiintoisia artikkeleita tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka näillä artikkeleilla olisi ollut annettavaa kuntien hankintatoimen kehittämiseksi. Samalla rajautui pois tutkimusalan keskeisiä lehtiä. Hakutermillä ”sourcing” ei haettu aineistoa, joten aineisto on painottunut sen myötä tiettyyn suuntaan. Metsämuurosen (2003, s. 17) mukaan systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa tulee käyttää ns. harmaata kirjallisuutta ja muita hakumenetelmiä, jotta julkaisuharha voidaan minimoida. Tutkimus voi näin ollen olla vinoutunut, koska siinä ole huomioitu uusia viimeaikaisia aineistoja sellaisista teemoista, joista ei vielä löydy tutkimusartikkeleita. Tällainen teema saattaisi olla esimerkiksi suomalaisten julkisten hankintayksiköiden viimeaikaiset pyrkimykset hyödyntää yksityisen sektorin käyttämiä strategisen

hankintatoimen työkaluja kuten kategoriajohtamista. Myös kielen rajaaminen vaikutti saatuihin tutkimustuloksiin ja tuloksissa korostui englanninkielinen kulttuuri. Euroopassa on mitä luultavammin tehty mielenkiintoista tutkimusta esimerkiksi ranskaksi ja saksaksi, johtuen näiden maiden pitkistä hankintaperinteistä.

## **7.5 Jatkotutkimustarpeet**

Koska tutkimus oli varsin laaja, voisi jatkotutkimuksessa olla hedelmällistä kohdistaa tutkimus koskemaan yksittäisiä strategista hankintatoimea tukevia työkaluja ja mekanismeja. Tällaisia voisi olla yksityisellä sektorilla käytössä olevat työkalut ja mekanismit, jotka eivät vielä toistaiseksi ole suurissa määrin implementoituneet kuntien hankintatoimeen, kuten esimerkiksi kategoriajohtaminen ja toimittajien suoriutumisen systemaattinen arviointi. Toinen mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe voisi olla kuinka toimittajat näkevät kunnat ostajina, ovatko kunnat houkuttelevia yhteistyökumppaneita ja onko toimittajien näkökulmasta kuntien hankintatoimi ammattimaistunut ja jos on, niin millaisia vaikutuksia sillä on ollut toimittajiin. Kolmas jatkotutkimuksen aihe voisi olla myös kappaleessa 5.1.3 ilmi tullut tarve tehdä tutkimusta erilaisten hintavertailumallien vaikutuksesta kokonaiskustannuksiin.

## Lähteet

- Alonso, J. M., Andrews, R. & Hodgkinson, I. R. (2015). Institutional, ideological and political influences on local government contracting: Evidence from England. *Public Administration*, 94(1), 244–262. <https://doi.org/10.1111/padm.12216>
- Anand, G. & Kodali, R. (2008). Benchmarking the benchmarking models. *Benchmarking: An International Journal*, 15(3), 257–291. <https://doi.org/10.1108/14635770810876593>
- Barlow, J., Roehrich, J. & Wright, S. (2013). Europe Sees Mixed Results From Public-Private Partnerships For Building And Managing Health Care Facilities And Services. *Health Affairs*, 32(1), 146–154. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2011.1223>
- Barney, J. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(99), 99–120. <https://doi.org/10.1177/014920639101700108>
- Bel, G & Warner, M. E. (2014). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>
- Bergere, F. (2016). Ten years of PPP: An initial assessment. *OECD Journal on Budgeting*, 2015(1), 31–123.
- Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092–1106. <https://doi.org/10.1111/padm.12356>
- Boardman Liu, L., Berger, P., Zeng, A. & Gerstenfeld, A. (2008). Applying the analytic hierarchy process to the offshore outsourcing location decision. *Supply Chain*

*Management: An International Journal*, 13(6), 435–449.  
<https://doi.org/10.13598540810905697>

Bourns, I. M. (2017). Unlicensed Medicines in the UK - Legal Frameworks, Risks, and their Management. *Medicine Access @ Point of Care*, 1, 22–28.  
<https://doi.org/10.5301/maapoc.0000006>

Brandmeier, R. A. & Rupp, F. (2010). Benchmarking procurement functions: causes for superior performance. *Benchmarking: An International Journal*, 17(1), 5–26.  
<https://doi.org/10.1108/14635771011022299>

Carey, G., Malbon, E. R., Weier, M., Dickinson, H. & Duff G. (2019). Making markets work for disability services: The question of price. *Health and Social Care in the community*, 27(2019), 716–723. <https://doi.org/10.1111/hsc.12780>

Castro, H. E., Malpica-Llanos, T., Musila, R., Konduri, N., Amaris, A., Sullivan, J. & Gilmar-tin, C. (2019). Sharing knowledge for policy action in low-and middle-income countries: A literature review of man-aged entry agreements. *Medicine Access @ Point of Care*, 3, 1–11. <https://doi.org/10.1177/2399202619834246>

Coupet, J. & McWilliam, A. (2017). Integrating Organizational Economics and Resource Dependence Theory to Explain the Persistence of Quasi Markets. *Administrative Science*, 7(29). <https://doi.org/10.3390/admsci7030029>

Davis, P. & Brady, O. (2015). Are government intentions for the inclusion of innovation and small and medium enterprises participation in public procurement being delivered or ignored? An Irish case study. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 28(3), 324–343. <https://doi.org/10.1080/13511610.2014.985192>

- de Boer, L., Labro, E. & Pierangela Morlacchi, P. (2001). A review of methods supporting supplier selection. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 7(2), 75–89. [https://doi.org/10.1016/S0969-7012\(00\)00028-9](https://doi.org/10.1016/S0969-7012(00)00028-9)
- de Boer, L., van der Wegen, L. & Telgen, J. (1998). Outranking methods in support of supplier selection. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 4(2–3), 109–118. [https://doi.org/10.1016/S0969-7012\(97\)00034-8](https://doi.org/10.1016/S0969-7012(97)00034-8)
- Decarolis, F. (2018). Comparing public procurement auctions. *International Economic Review*, 59(2), 391–419. <https://doi.org/10.1111/iere.12274>
- De Felice, F., Deldoost, M. H., Faizollahi, M., & Petrillo, A. (2015). Performance Measurement Model for the Supplier Selection Based on AHP. *International Journal of Engineering Business Management*, 1–13. <https://doi.org/10.5772/61702>
- Erridge, A. (2005). UK Public Procurement Policy and the Delivery of Public Value. Teoksessa Telgen, J. (toim.) *Challenges in Public Procurement: An International Perspective* (s. 335–352) PrAcademics Press.
- Erridge, A. (2007). Public Procurement, Public Value and The Northern Ireland Unemployment Pilot Project. *Public Administration* 85(4), 1023–1043. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00674.x>
- Geys, B. & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration* 94(3), 769–788. <https://doi.org/10.1111/padm.12262>
- Graves, K. (2011). Global best practices in medical device procurement - A road map to system success. *Journal of Medical Marketing* 11(2), 101–108. <https://doi.org/10.1057/jmm.2011.1>

Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2016 vp).

Hankinta-Suomi toimenpideohjelman valmisteluryhmä. (2020). *Suomen julkisten hankintojen tilannekuva*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:25. Valtiovarainministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-312-0>

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita*. Tammi.

Howard, M., Roehrich, J., Lewis, M. & Squire, B. (2019). Converging and Diverging Governance Mechanisms: The role of (Dys)function in Long-term Inter-organizational Relationships. *British Journal of Management*, 30(3), 624–644. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12254>

Hwang, K. (2015). Contracting in local public organizations: the institutional economics perspective. *Journal of Public Affairs* 15(3), 237–242. <https://doi.org/10.1002/pa.1509>

Igarashi, M., de Boer, L. & Magerholm Fet, A. (2013). What is required for greener supplier selection? A literature review and conceptual model development. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4), 247–263. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2013.06.001>

Iossa, E. & Saussier, S. (2018). Public private partnerships in Europe for building and managing public infrastructures: an economic perspective. *Annals of Public & Cooperative Economics*, 89(1), 25–48. <https://doi.org/10.1111/apce.12192>

Joha, A. & Janssen, M. (2010). Public - private partnerships, outsourcing or shared service centres? Motives and intents for selecting sourcing configurations.



*Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(3), 232–248. Noudettu 2020-12-04 osoitteesta [www.emeraldinsight.com/1750-6166.htm](http://www.emeraldinsight.com/1750-6166.htm)

Khorana, S., Ferguson - Boucher, K. & Kerr, W. A. (2015). Governance Issues in the EU's e-Procurement Framework. *Journal of Common Market Studies*, 53(2), 292 – 310. <https://doi.org/10.1111/jcms.12179>

Koponen, A. T., Okko, P. & Virtanen, M. (2003). Hyödykemarkkinoiden kilpailullisuuden tutkiminen: Teoriasta, menetelmästä ja toteuttamisesta: Turun kauppakorkeakoulun kilpailututkimusraportti. Turku.

Kuntalaki (410/2015).

Kähkönen, J. (2008). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Noudettu 2020-03-01 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67775/978-951-44-7143-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016).

Lundström, I. (2011). Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä [väitöskirja]. Acta nro. 227. Noudettu 2020-05-16 osoitteesta [http://shop.kommunforbundet.fi/download.php?filename=uploads/acta227\\_sisalto\\_ebook.pdf](http://shop.kommunforbundet.fi/download.php?filename=uploads/acta227_sisalto_ebook.pdf)

McIvor, R., Humphreys, P., McKittrick, A. & Wall, T. (2009). Performance management and the outsourcing process: lessons from a financial services organization. *International Journal of Operations and Production Management*, 29(10), 1025–1048. <https://doi.org/10.1108/01443570910993474>

- Metsämuuronen, J. (2008). Laadullisen tutkimuksen perusteet (3. painos). International Methelp Ky.
- Metsämuuronen, J. (2003). Tutkimuksen tekemisen perusteet ihmistieteissä (2. painos). International Methelp Ky.
- Murray, J. G. (2009). Towards a common understanding of the differences between purchasing, procurement and commissioning in the UK public sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15(3), s. 198–202. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2009.03.003>
- Nagaraj, V. K. (2015). 'Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage. *Development & Change*, 46(4), 585–617. <https://doi.org/10.1111/dech.12164>
- Pekkala, E., Pohjonen, M., Huikko, K. & Ukkola, M. (2019). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot*. Tietosanoma Oy.
- Perustuslaki (731/1999).
- Pulliainen, M., Kettunen A., & Linnosmaa, I. (2012). Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden mittaaminen – toimiiko ASCOT-mittari Suomessa? Teoksessa Toim. J. Klavus, *Terveydestaloustiede 2012*, 109–113. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201902276389>
- Reeves, E., Palcic, D., Flannery, D. & Geddes, R. R. (2017). The determinants of tendering periods for PPP procurement in the UK: an empirical analysis. *Applied Economics*, 49(11), 1071–1082. <https://doi.org/10.1080/00036846.2016.1210779>

- Reichard, C. (2006). Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2006), 473–492. <https://doi.org/10.1177/0020852306070079>
- Salminen, A. (2011). Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin. *Opetusjulkaisu* 62, julkisjohtaminen 4. *Vaasan yliopiston julkaisu*.
- Simonet, D. (2019). The quest for a better performing health system: Public expertise and corporate management recipes in France. *Journal of Public Affairs*, 20(2020), 1–9. <https://doi.org/10.1002/pa.1985>
- Stenecker, B. (2008). Focus and competence shift. Teoksessa Bohlin, L., Hasselskog, G., Stenecker, B., Hallqvist, C., Tekin, A. & Flodin, A-S., *Purchasing Transformation* (s. 35–36). IBX Group.
- Taponen, S. & Kauppi, K. (2020). Service outsourcing decisions – a process framework. *Journal of Global Operations and Strategic Sourcing*, 13(2), 171–194. <https://doi.org/10.1108/JGOSS-02-2019-0012>
- Theodorakopoulos, N., Ram, M. & Kakabadse, N. (2015). Procedural Justice in Procurement Management and Inclusive Interorganizational Relations: An Institutional Perspective. *British Journal of Management*, 26(2), 237–254. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12071>
- Tilastokeskus, (2021). Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen tulot ja menot neljännesvuosittain. Noudettu 2021-03-06 osoitteesta [https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_jul\\_\\_jtume/stat-fin\\_\\_jtume\\_pxt\\_11zf.px/](https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__jul__jtume/stat-fin__jtume_pxt_11zf.px/)

- Tirronen, A. (2020). Hyvinvointia hankkimassa. Tulosperusteinen palvelujen järjestäminen julkisella sektorilla [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Noudettu 2020-11-22 osoitteesta <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1755-3>
- Valkama, P. (2004). *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntamarkkinoilla* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Noudettu 2020-03-01 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67426/951-44-6108-8.pdf?sequence=1>
- Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. (2008). Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset osa I: Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 9.
- Valluria, A. & Croson, D. C. (2005). Agent learning in supplier selection models. *Decision Support Systems*, 39(2), 219–240. <https://doi.org/10.1016/j.dss.2003.10.008>
- Vorhies, D.W. & Morgan, N.A. (2005). Benchmarking Marketing Capabilities for Sustainable Competitive Advantage. *Journal of Marketing*, 69(1), 80–94. <https://doi.org/10.1509/jmkg.69.1.80.55505>
- Väänänen, E. (2017). Utilization of private purchasing best practices in procurement of services in Finnish municipalities. The case of housing services for the elderly [väitöskirja, Aalto yliopisto]. Noudettu 2020-06-16 osoitteesta <https://aalto-doc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/26623/isbn9789526073347.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Weele, A. J. v. (2014). Purchasing & supply chain management: Analysis, strategy, planning and practice. Cengage Learning.

Weele, A. J. v. & Raaij, E. M. v. (2014). The Future of Purchasing and Supply Management Research: About Relevance and Rigor. *Journal of Supply Chain Management*, 50(1), 56 –72. <https://doi.org/10.1111/jscm.12042>

Zelenbabic, D. (2015). Fostering innovation through innovation friendly procurement practices: a case study of Danish local government procurement. *Innovation: The European Journal of Social Sciences*, 28(3), 261–281. <https://doi.org/10.1080/13511610.2015.1056724>